

**Onderzoek naar de mate van uniformiteit tussen gemeenten  
en de mate van transparantie  
in de opbouw van de leges omgevingsvergunning**  
(onderdeel 2 belastingjaar 2012 en eindrapportage)

in opdracht van:  
Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties

Datum: 31 juli 2012

**Disclaimer**

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

# 1 Inhoud

1	Inleiding .....	4
1.1	Aanleiding onderzoek.....	4
1.1.1	Voorgeschiedenis .....	4
1.2	Betrokkenen bij het onderzoek .....	5
1.3	Leeswijzer.....	5
2	Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) .....	7
2.1	Wettelijk kader .....	7
2.2	Belang transparantie .....	8
2.2.1	Algemeen .....	8
2.2.2	Toetsingskader .....	9
1.2	Jurisprudentie Wabo .....	13
3	Onderzoek .....	14
3.1	Vraagstelling.....	14
3.2	Kaders onderzoek .....	14
3.3	Normenkader .....	15
3.4	Aanpak.....	15
3.5	Enquête .....	17
3.5.1	Hoofdvraag.....	17
3.6	Reikwijdte en strekking .....	18
4	Bevindingen 2012 .....	19
4.1	Deelname onderzoek .....	19
4.2	Uitkomsten enquête .....	19
4.2.1	Kennis en toepassing leidraad .....	20
4.2.2	Toepasbaarheid leidraad.....	25
4.2.3	Invloed leidraad.....	27
4.2.4	Verordening.....	30
4.3	Analyse transparantie 2012 .....	30
4.3.1	Verdeling per provincie van gemeenten die in potentie transparant kunnen zijn 32	
4.3.2	Verdeling per inwoneraantal gemeente van gemeenten die in potentie transparant kunnen zijn .....	33
4.4	Vergelijk tarieven gemeenten 2012 .....	34
4.4.1	Relativering vergelijking tarieven.....	34
4.4.2	Uitkomsten enquête.....	35

5	Uniformiteit en transparantie; een algemene analyse tussen deelonderzoek 1 (2011) en 2 (2012) .....	42
5.1	Algemeen.....	42
5.2	Deelname .....	42
5.3	Ontwikkeling .....	43
5.3.1	Transparantie .....	43
5.3.2	Uniformiteit.....	44
6	Uniformiteit en transparantie; een analyse van gemeenten die hebben deelgenomen aan deelonderzoek 1 (2011) en 2 (2012) .....	45
6.1	Algemeen.....	45
6.2	Deelname .....	45
6.3	Ontwikkeling .....	45
6.3.1	Transparantie .....	45
6.3.2	Uniformiteit.....	45
7	Conclusies en aanbevelingen .....	48
7.1	Beantwoording van de onderzoeksvraag.....	48
7.2	Conclusies.....	49
7.3	Aanbevelingen .....	49
<b><u>Bijlagen:</u></b>		
<i>Enquête</i>		
<i>Bronnenlijst</i>		

## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding onderzoek

Vanuit de politiek bestaat al langere tijd veel interesse voor de verschillen in de leges voor de bouw gerelateerde omgevingsvergunning (voorheen: bouwleges). Mede naar aanleiding van diverse jaarlijkse publicaties over de verschillen in tariefstelling tussen gemeenten zijn er veelvuldig Kamervragen over dit onderwerp gesteld.

In 2011 is op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken door Deloitte Belastingadviseurs B.V. Adviesgroep WOZ & Lokale Heffingen onderzoek gedaan naar de mate van uniformiteit tussen gemeenten en de mate van transparantie in de opbouw van de leges omgevingsvergunning. De resultaten van dit onderzoek zijn aan het ministerie gerapporteerd op 22 augustus 2011. In het voorjaar 2012 heeft Deloitte een tweede vergelijkbaar onderzoek gedaan ten einde te kunnen constateren of de mate van uniformiteit en of transparantie in de tussenliggende periode is gewijzigd en zo ja in welke zin. De uitkomsten van dat onderzoek, bestaande uit de inventarisatie van de situatie per 19 maart 2012 en een analyse van de ontwikkeling in de periode 2011 -2012 zijn in dit rapport opgenomen.

#### 1.1.1 Voorgeschiedenis

Naar aanleiding van de motie Wiegman<sup>1</sup> heeft de toenmalige minister Cramer van het Ministerie van VROM (thans: I&M) in juni 2009 toegezegd eind 2009 de Kamer te informeren over de uitkomst van het overleg met de provincies en de gemeenten over de transparantie van de berekening van de leges welke op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) kunnen worden opgelegd. Overleg tussen BZK, VROM (thans I&M), VNG en IPO<sup>2</sup> heeft ertoe geleid dat de leidraad legestarieven omgevingsvergunning is opgesteld voor het bevoegd gezag. De leidraad heeft tot doel om een handvat annex stappenplan en activiteitenlijst te bieden, waarmee gemeenten op eenduidige wijze een kostenonderbouwing kunnen opstellen, zodat hiermee transparantie kan worden geboden. De leidraad omvat de volgende onderdelen:

1. stappenplan in de vorm van een ‘model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning’, waarin is aangegeven welke van de kosten die worden gemaakt in het kader van vergunningverlening mogen worden verhaald;
2. activiteitenlijst;
3. rekenmodel Handreiking kostentoerekening;
4. rekenmodel Methode activity based costing inclusief toelichting;
5. onderbouwing van de gemaakte keuzes in de begroting.

De modellen zijn hulpmiddelen om te komen tot een landelijk eenduidige en transparante onderbouwing voor het heffen van leges.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken (II), 2007/2008. 30 844, nr. 33.

<sup>2</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (thans Ministerie van Infrastructuur & Milieu), Vereniging Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg

Deze leidraad is op 21 april 2010 gepubliceerd en aangeboden aan de Kamer. Vanaf dat moment konden gemeenten kennisnemen van de modellen en hulpmiddelen van de leidraad en deze gebruiken voor een transparante kostenonderbouwing. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat eind 2010 en eind 2011 zal worden geïnventariseerd of en zo ja op welke wijze deze modellen en hulpmiddelen daadwerkelijk hun weerslag hebben gekregen in de verordeningen van individuele gemeenten.

Door het Ministerie van BZK is al eerder aangegeven dat lokale omstandigheden een gerechtvaardigde aanleiding kunnen vormen voor verschillen in bouwleges en dat gemeenten autonoom zijn in het bepalen van de hoogte van de leges en het percentage van kostendekking, mits niet meer dan 100%. Het model van de VNG is bedoeld om te komen tot transparante, maar niet tot uniforme, tarieven. Het uiteenlopen van tarieven is dus niet in strijd met dit model.

In een Algemeen Overleg d.d. 22 april 2010 is toegezegd dat in 2012 geëvalueerd zal worden of de in de leidraad neergelegde afspraken tot het gewenste resultaat hebben geleid. Mocht als uitkomst van die evaluatie blijken dat transparantie van legestarieven onvoldoende is bereikt, dan zal een wettelijke regeling worden voorbereid die verplicht tot transparantie bij de gemeenten in de opbouw van de legestarieven.

## 1.2 Betrokkenen bij het onderzoek

Deloitte Belastingadviseurs B.V. Adviesgroep WOZ & Lokale Heffingen is de verantwoordelijke organisatie voor onderhavig onderzoek naar de mate van uniformiteit tussen gemeenten en de mate van transparantie in de opbouw van de leges omgevingsvergunning. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de opdracht verleend en heeft een algemene coördinerende rol vervuld. Belangrijke fasen in het onderzoek (met name de totstandkoming van de enquêtes en de concept-rapportages) zijn voorgelegd aan een begeleidingscommissie bestaande uit medewerkers van de volgende organisaties:

- Ministerie van BZK;
- Ministerie van I&M;
- VNG;
- VBWT<sup>3</sup>.

## 1.3 Leeswijzer

Dit rapport betreft het tweede onderdeel van het onderzoek naar de transparantie van de omgevingsvergunning. Dit deel bestaat uit zes hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk is het wettelijk kader geschetst en gaan wij in op de eisen die (volgens de opstellers van dit rapport) aan transparantie mogen worden gesteld. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de vraagstelling zoals die door het ministerie is gesteld en door Deloitte nader is geformuleerd. Hierbij zijn een hoofdvraag en aanvullende vragen onderscheiden. Ook komt de aanpak van het onderzoek aan de orde en de enquêtes. In hoofdstuk vier worden de bevindingen weergegeven. Daarbij wordt eerst de mate van transparantie en uniformiteit per 19 maart 2012 beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 de algemene uitkomsten uit onderdeel 2 (2012) vergeleken met die uit onderdeel 1 (2011).

---

<sup>3</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Ministerie van Infrastructuur & Milieu, Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Vereniging van Bouw- en Woningtoezicht Nederland.

In hoofdstuk 6 wordt vervolgens, op basis van gemeenten die zowel in 2011 als in 2012 hebben deelgenomen, geanalyseerd of de uitkomsten aanleiding geven tot het constateren van een zekere ontwikkeling in de uniformiteit en transparantie en zo ja welke. Omdat de populatie in het eerste en tweede onderzoek niet identiek is, is zowel naar een trend gezocht in de totale populatie als naar een trend binnen de groep van gemeenten die zowel aan de eerste enquête als aan de tweede enquête heeft deelgenomen. In het laatste hoofdstuk geven wij een antwoord op de hoofdvraag en de aanvullende vragen en geven wij onze conclusies en aanbevelingen.

## 2 Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

### 2.1 Wettelijk kader<sup>4</sup>

De omgevingsvergunning wordt geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De omgevingsvergunning is één integrale vergunning op het terrein van slopen, bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Ook de meldingsfiguren op grond van de Wet milieubeheer haken aan bij de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning kan bij één bestuursorgaan worden aangevraagd. Bij de bepaling welk bestuursorgaan belast is met de verlening van de omgevingsvergunning, sluit de Wabo zoveel mogelijk aan bij de voor de inwerkingtreding van de Wabo (1 oktober 2010) bestaande verdeling van taken. Deze verdeling leidt ertoe dat de omgevingsvergunning in de meeste gevallen bij de gemeente moet worden aangevraagd (artikel 2.4, eerste lid, Wabo).

In beginsel komen diensten met betrekking tot alle in de omgevingsvergunning opgenomen toestemmingen in aanmerking voor het heffen van leges, behoudens de milieuvergunningen. Gemeenten hanteren diverse grondslagen voor de tarieven die gemoeid zijn met leges voor het in behandeling nemen van aanvragen van vergunningen. In een rapport van het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam van juli 2005 wordt geconcludeerd dat het vanuit het oogpunt van gelijkheid en transparantie aanbeveling verdient om (enige) uniformering van de leges voor de omgevingsvergunning te bewerkstelligen. Op grond van dit rapport is in het voorontwerp van de Wabo een bepaling opgenomen om te komen tot landelijke, transparante stroomlijning van de berekening van leges (artikel 2:10, tweede lid, voorontwerp Wabo). Gelet op de in november 2004 door het Rijk, het IPO en de VNG ondertekende Code Interbestuurlijke Verhoudingen, wordt echter eerst bezien of op vrijwillige grondslag afspraken kunnen worden gemaakt over de wijze van berekening en de hoogte van de leges. In de Wabo is ervoor gekozen de legesvrijstelling voor milieu, zoals die in de Wet Milieubeheer stond, over te nemen.

Blijkens een brief die op 20 november 2009 aan de Tweede Kamer is aangeboden<sup>5</sup>, is met IPO en VNG afgesproken dat als gezamenlijk product van BZK, VROM, VNG en IPO een leidraad voor het bevoegd gezag zal worden uitgebracht waarin de afgesproken werkwijze die tot een transparante berekening van leges moet leiden, wordt beschreven. IPO en VNG hebben aangegeven dat zij, voor zover dat in hun vermogen ligt, ervoor zorgdragen dat de in de leidraad beschreven werkwijze wordt toegepast door gemeenten en provincies. Deze leidraad kan dan verwerkt worden in de legesverordeningen die van kracht worden in het eerstvolgende jaar na de inwerkingtreding van de Wabo, zijnde belastingjaar 2011.

Deze leidraad is, zoals hiervoor ook is aangegeven, in april 2010 gepubliceerd en aangeboden aan de Kamer. De daarin opgenomen modellen zijn hulpmiddelen om te komen tot een landelijk eenduidige en transparante systematiek voor het heffen van leges. Daarbij is toegezegd dat eind 2010 en eind 2011 zal worden geïnventariseerd of en zo ja op welke wijze deze afspraken daadwerkelijk hun weerslag hebben gekregen in de verordeningen van individuele gemeenten.

---

<sup>4</sup> Zie tevens Handreiking Kostentoerekening leges en tarieven, januari 2010, Ministerie BZK

<sup>5</sup> Brief verzonden aan Tweede Kamer door Ministerie van VROM (thans I&M) op 20 november 2009, kenmerknummer BJZ2009062937

## 2.2 Belang transparantie

### 2.2.1 Algemeen

Transparantie is een belangrijke voorwaarde voor het vertrouwen van de burgers in een eerlijke en rechtvaardige belastingheffing, zeker als tariefverschillen als gevolg van lokale verschillen door de wetgever worden aanvaard. De (periodieke) vragen gesteld door de Tweede Kamer geven aan dat het vertrouwen van de burger in de tariefstelling van de leges omgevingsvergunning gericht op het bouwen (nog) niet sterk is. Dit beeld wordt ook vanuit diverse belangengroeperingen waaronder de VNG en VBWT bevestigd. Het vertrouwen van de belastingplichtige is noodzakelijk voor de acceptatie van de heffing. Transparantie in de opbouw van de tariefstelling kan tot begrip en vertrouwen leiden.

Van belang is bovendien dat de lokale overheden niet zondermeer geheel vrij zijn om de hoogte van de tarieven van de leges omgevingsvergunning op elk willekeurig bedrag vast te stellen. Artikel 229b Gemeentewet geeft beperkingen voor het heffen van rechten, waaronder tevens de leges omgevingsvergunning vallen. De tarieven mogen niet hoger worden vastgesteld dan noodzakelijk om de begrote kosten van het behandelen van alle aanvragen van omgevingsvergunningen in enig jaar te dekken. Met het in behandeling nemen (toetsen) van de bouw aanvragen is een aanzienlijk publiek belang gemoeid. Bevorderen van transparantie heeft tot doel om het vertrouwen te herstellen en te vergroten.

Daarnaast is transparantie ook een belangrijke voorwaarde voor een goed begrip en controle binnen gemeenten. Controle door de gemeenteraad van de kostentoedeling en kostendekkendheid (en daarmee een zorgvuldige voorbereiding als bedoeld in art 3:2 Algemene wet bestuursrecht in het kader van de tariefstelling) vereist een transparante begroting en heldere, nader onderbouwende stukken. Voldoende transparantie is nodig om de kostentoedeling en kostendekkendheid te kunnen controleren. Het werken met een vast model/stramien van kostentoedeling zal de transparantie ten goede komen. De leidraad geeft daar een aanzet voor.

Vele partijen in de hiervoor beschreven discussie gebruiken het begrip transparantie, echter zonder exact te definiëren wat daarmee in deze context wordt bedoeld. De tijd dat gemeenten zelfs onder rechterlijke dwang niet in staat zijn hun legestarieven te onderbouwen, ligt, uitzonderingen daargelaten, achter ons, maar zijn die tarieven daarmee dan transparant?

Transparant betekent volgens Van Dale *GWB*<sup>6</sup> “Trans - pa` rant («Frans«Latijn) I bijvoeglijk naamwoord doorschijnend; doorzichtig”.

Om te bepalen wat dit in concreto voor dit onderzoek betekent, hebben wij een aantal eisen geformuleerd welke ons inziens ten grondslag hebben gelegen aan de leidraad, wet- en regelgeving. Wij zullen aan de hand van dit ‘toetsingskader’ vaststellen hoe de huidige situatie bij gemeenten zich verhoudt tot hetgeen, in het licht van de geformuleerde eisen, de praktijk zou moeten zijn (de zogenaamde nulmeting).

---

<sup>6</sup> van de Nederlandse Taal 14<sup>e</sup> editie, februari 2006



De uitkomsten van dit tweede deelonderzoek is afgezet tegen bovengenoemd toetsingskader, zodat het ministerie met de uitkomsten van het onderzoek afgezet tegen de bevindingen van het eerste onderdeel van het onderzoek indien nodig kan bevorderen dat de leges transparanter worden en nadere richting kan geven aan de ontwikkeling van nieuwe (informatie) eisen aan de leges omgevingsvergunning.

## 2.2.2 Toetsingskader

### 2.2.2.1 Transparantie-eisen

De gemeenteraad stelt de begroting en de heffingstarieven vast bij besluit. Op een dergelijk besluit is artikel 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit artikel bepaalt dat bij de voorbereiding van het besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen moet worden vergaard.

Naar aanleiding van diverse Kamervragen over de verschillen tussen de absolute hoogte van gemeentelijke tarieven en de relatieve stijgingspercentages van gemeentelijke heffingen, heeft de minister van Binnenlandse Zaken aangegeven dat van gemeenten verwacht wordt dat de tarieven en de onderbouwing daarvan transparant zijn samengesteld. Bij voldoende transparantie is het vervolgens niet noodzakelijk dat de tarieven in alle gemeenten gelijk zijn of zich binnen een bepaalde bandbreedte bewegen.

Het is de taak van de gemeenteraad zich ervan te vergewissen dat de tarieven niet in strijd met wettelijke bepalingen worden vastgesteld. Dit houdt in dat de tarieven op begrotingsbasis niet meer dan 100% kostendekkend mogen zijn. Daarnaast is het de taak van de raad om ervoor zorg te dragen dat het voor de burger kenbaar kan zijn hoe die tarieven zijn samengesteld (transparantie).

Overschrijding van de 100% kostendekkendheid kan in rechterlijke procedures leiden tot (partiële) onverbindendheid (van de hoogte van de tarieven) van de verordening. Als de rechter oordeelt dat de hoogte van de tarieven gedeeltelijk onverbindend is, worden de tarieven naar beneden bijgesteld en moeten de in bezwaar en beroep betrokken aanslagen (overeenkomstig) worden verminderd. Als de (hoogte van de tarieven in een) verordening algeheel onverbindend is, wordt de aanslag geheel vernietigd. Jurisprudentie heeft gewezen dat wanneer overschrijding van de 100 % kostendekkendheid meer dan 10 % bedraagt, dit leidt tot algehele onverbindendheid.<sup>7</sup>

Onduidelijkheid over de totstandkoming van de tarieven leidt tot vragen. De leidraad heeft tot doel om een handvat annex stappenplan en activiteitenlijst te bieden, waarmee gemeenten op eenduidige wijze een kostenonderbouwing kunnen opstellen. Zo zou men discussies over gemeentelijke heffingen kunnen voeren op basis van feiten en keuzes. Doel van het stappenplan is geweest dat de gemeente de kosten (uit de eigen begroting) van de activiteiten berekent, die zij via de heffing verhaalt. Door deze kosten onder te brengen in een lijst met standaardactiviteiten blijven verschillen, per onderdeel, zichtbaar. Omdat de verschillen tussen gemeenten zo zichtbaar zouden moeten zijn, zou tevens duidelijk moeten zijn waaruit de verschillen bestaan. Dat kunnen kostenverschillen zijn.

---

<sup>7</sup> Hoge Raad 13 april 2012, 10/03650, Belastingblad 2012/2.

Ook is het mogelijk dat juist beleidskeuzes over heffingsmaatstaven of belastingtarieven tot een verschillende heffing leiden. Door de kosten, activiteitenlijst en beleidskeuzes vast te leggen in een paragraaf lokale lasten van de begroting zou optimaal inzicht moeten ontstaan in de heffing van de gemeente en de verschillen tussen gemeenten. Onder beleidskeuzes wordt verstaan het al dan niet hanteren van kostendekkende tarieven, de mate van ‘kruissubsidiëring’ (grote bouwwerken zorgen voor kostendekking van kleine) en niveaus van dienstverlening, toetsing en toezicht.

Het vaststellen van tarieven – vast of gerelateerd aan de bouwkosten – blijft voornamelijk een zaak van de gemeenteraad (en ook provinciale staten). De gemeentelijke autonomie wordt gerespecteerd. Aan de vastgestelde tarieven dienen evenwel een juiste en transparante begroting als ook andere stukken ten grondslag te liggen. Overschrijding van de kostendekkendheid kan zoals gezegd in een rechterlijke procedure tot (gedeeltelijke of algehele) onverbindendheid van de verordening leiden. Wij gaan allereerst in op het belang van transparantie bij de onderbouwing van de hoogte van de tarieven. Deze transparantie is voor burgers van belang, maar ook voor de controle door de raad.

#### 2.2.2.2 Eisen transparantie informatievoorziening onderbouwing leges omgevingsvergunning

De Wabo, leidraad en andere wet- en regelgeving stellen eisen en geven praktische handvatten voor het vaststellen en onderbouwen van de tarieven, met als belangrijk doel de door de maatschappij gewenste transparantie te verkrijgen. Overigens dient daarbij te worden opgemerkt dat in de huidige jurisprudentie transparantie van de kostenonderbouwing niet als hard criterium wordt gesteld<sup>8</sup>. De wetgeving en leidraad zijn vooral gericht op het interne proces bij het bepalen van de geraamde kosten en baten en de legestarieven. Het toetsingskader van de transparantie van de informatievoorziening wordt niet inhoudelijk ingevuld. Welke informatie minimaal dient te worden verstrekt en op welke wijze deze moet worden verstrekt aan burgers en raad om te kunnen spreken over transparantie, wordt niet aangegeven. Dit is ons inziens evenwel van groot belang voor de maatschappelijke perceptie.

Wij onderscheiden in het kader van dit onderzoek de volgende transparantie-eisen aan de onderbouwing en aan de informatieverstrekking:

1. doeltreffend;
2. juist;
3. volledig;
4. inzichtelijk;
5. concreet en meetbaar;
6. toegankelijk;
7. vergelijkbaar.

Wij lichten dit als volgt toe.

---

<sup>8</sup> Hoge Raad, 13 april 2012, 11/02789, Belastingblad 2012, 217 en Hoge Raad, 13 april 2012, 11/02791/ Belastingblad 2012/1.

### *Ad 1 doeltreffend*

Informatie dient ‘doeltreffend’ te zijn. Dit begrip is veel omvattend. Wij doelen met name op:

- informatie die aansluit bij de behoefte van burgers dan wel de raad;
- informatie moet beschikbaar zijn op het relevante moment;
- informatie moet voldoende (fysiek) toegankelijk zijn voor burgers en raad om er kennis van te nemen, anders kunnen ze de informatie niet benutten (zie ook ad 6).

### *Ad 2 juist*

Burgers en raad moeten kunnen oordelen op basis van informatie die klopt en betrouwbaar is. De informatie moet daadwerkelijk betrekking hebben op datgene waarover het iets zegt te beweren. Daarbij is ons inziens van belang dat de informatie ziet op het desbetreffende belastingjaar en dat de onderbouwing voldoende actueel is. Louter indexaties van bijvoorbeeld kosten en/of baten van voorgaande jaren is daarmee veelal onvoldoende. Er mogen (onbewust) geen essentiële zaken zijn weggelaten of op zodanige wijze zijn weergegeven dat burgers of raad daardoor op het verkeerde been kunnen worden gezet.

### *Ad 3 volledig*

Voor gemeenten is het nodig dat zij volledig inzicht hebben (en geven) in de geraamde baten en kosten, als ook aan de daaraan ten grondslag liggende berekeningen. Inzicht in de kosten (en daaruit volgend de baten) is alleen mogelijk als er tevens inzicht is in de vermoedelijk in het begrotingsjaar aan te vragen vergunningen. Het verkrijgen van dit elementaire inzicht is aanzienlijk moeilijker dan het vervolgens daar aan relateren van de te ramen kosten.

### *Ad 4 inzichtelijk*

Om informatie te kunnen gebruiken, moeten burgers en raad de ontvangen informatie kunnen begrijpen. Ze moeten begrijpen wat er staat en wat de relevantie daarvan kan zijn voor de eigen situatie (wat betekent dit voor mijn leges?). Dit is te meer van belang nu het veelal gaat om complexe en cijfermatige materie die voor burgers en raad ook bij een goede informatievoorziening wellicht al enige studie vereist om de hoogte van de leges te kunnen beoordelen. Er dient ons inziens dan ook, zonder daarbij afbreuk te doen aan de volledigheid, in toegankelijk taalgebruik te worden gerapporteerd. Burgers en raad moeten zich een oordeel kunnen vormen over de juistheid van de leges en de aan de leges ten grondslag liggende afwegingen. Wij menen dat het voor transparantie noodzakelijk is dat de informatie voorhanden is, overgelegd wordt, daarbij eenduidig is en niet uit veel verschillende bronnen door burgers of raad bij elkaar dient te worden verzameld en te worden geïnterpreteerd.

### *Ad 5 concreet en meetbaar*

Voor burgers en raad moet ons inziens duidelijk zijn welke kosten zijn meegenomen in de begroting en welke baten worden verwacht. Dat dit geraamde kosten betreffen en op welke wijze deze worden onderbouwd. Daarnaast moet de tariefstelling in relatie tot geraamde kosten en baten inzichtelijk zijn. Voor de burger moet daarnaast tevens de hoogte van de legesaanslag voor zijn individuele aanvraag begrijpelijk zijn in relatie tot de geraamde kosten en baten van alle bouwgerelateerde omgevingsvergunningen (diensten genoemd in titel 2 van de modelverordening) teneinde een transparante informatieverstrekking te bevorderen.

### *Ad 6 toegankelijk*

Informatie dient naar wij menen direct (pro-actief) of op verzoek van de burger binnen redelijke termijn voorhanden te zijn. Zo kan de informatie direct bij de aanslagoplegging of op de gemeentelijke website of andere wijze worden verstrekt. In ieder geval dient de informatie op verzoek te worden vertrekt. Daarbij dient een vraag van een burger al snel te worden opgevat als een vraag om een volledige onderbouwing. Ook als niet expliciet is gevraagd om de geraamde baten, geraamde kosten en/of de onderbouwing daarvan. Zo dient bijvoorbeeld een opmerking in bezwaar als: mij is niet duidelijk hoe u tot een dergelijke aanslag komt, naar onze mening te worden opgevat als een verzoek om een volledige onderbouwing. Ook als enkel om inzicht in de kosten wordt gevraagd, dient ons inziens met het oog op transparantie een gehele onderbouwing te worden verstrekt. De redelijke termijn in deze is relatief kort, nu de burger met het verstrijken van de bezwaartermijn zit en met de onzekerheid omtrent juistheid en dus van de hoogte van de leges aanslag. Een eenmalig verzoek moet volstaan. Als de burger slechts onvolledige informatie krijgt en naar aanleiding daarvan genoodzaakt is opnieuw zijn verzoek te specificeren, is in mindere mate sprake van transparantie richting de burger.

### *Ad 7 vergelijkbaar*

Burgers en gemeenteraden vergelijken tarieven van de leges veelal met die van andere gemeenten en met die van voorgaande jaren. Een relativering van de tariefvergelijking is in dit kader op zijn plaats. Bij het vergelijken van tarieven tussen verschillende belastingjaren als ook bij de vergelijking van tarieven tussen gemeenten moet bedacht worden dat verschillen kunnen worden veroorzaakt door diverse omstandigheden, zoals de te verwachten opbrengsten, de kosten van huisvesting, kosten van arbeid, het hanteren van een andere heffingsgrondslag, het door de gemeente verleende serviceniveau, kruissubsidiëring et cetera. Ook de omvang van de verleende dienstverlening kan verschillen. Uit de verordening en de daarbij behorende tarieventabel volgt de omvang van de dienst.

Voor de tariefstelling van leges geldt dat de geraamde kosten de geraamde baten niet mogen overschrijden. Hierbij wordt niet per product (verleende dienst) gekeken, maar naar de kosten en baten van de producten van de gehele verordening. Voor de legesverordening geldt dat de toets op de 100% kostendekkendheid op diverse niveaus in de verordening moet worden beoordeeld, namelijk bouw gerelateerde vergunningen, vergunningen vallend onder de Europese Dienstenrichtlijn (per hoofdstuk) en overige vergunningen<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Zie o.a. Leidraad legestarieven Wabo, Bijlage De leidraad berekening leges omgevingsvergunning, d.d. 13 april 2010 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Veelal zijn de verordeningen ingedeeld volgens de VNG modelverordening, die deze drie niveaus in titels heeft verdeeld. Titel 1 geldt veelal voor de leges burgerzaken, titel 2 ziet veelal op de Wabovergunningen (waar de bouw gerelateerde vergunningen onder vallen) en titel 3 geldt voor de Europese Dienstenrichtlijn (titel 1 en 3 vallen buiten dit onderzoek). Zolang sprake is van een juiste kostentoerekening en van een percentage kostendekkendheid lager dan 100%, valt de tariefstelling binnen de gemeentelijke autonomie. Bij voldoende inzicht is het vervolgens niet noodzakelijk dat de tarieven in alle gemeenten gelijk zijn, zich binnen een bepaalde bandbreedte bewegen of dat de tarieven ten opzichte van vorig jaar niet meer stijgen dan met het inflatiepercentage.

Niet zo zeer de tariefstelling sec is van belang als wel de kosten-baten raming en de onderbouwing daarvan. Betrouwbare en vergelijkbare informatie is van groot belang om burgers en raad in staat te stellen om de hoogte van de leges te kunnen begrijpen en verschillen tussen gemeenten te kunnen accepteren. Indien bijvoorbeeld inzichtelijk is dat gemeente A hogere huisvestingskosten (nu deze bijvoorbeeld gehuisvest is in een historisch pand en daarmee hogere onderhoudskosten en stookkosten heeft) en wellicht hogere arbeidskosten heeft (omdat de gemeente bijvoorbeeld op veel uren bereikbaar wil zijn voor aanvragen van en vragen over omgevingsvergunningen) vergeleken met gemeente B, dan kan een eventueel verschil in legestarieven eerder worden begrepen dan als deze informatie niet inzichtelijk is.

## 1.2 Jurisprudentie Wabo

Op 24 april 2009 heeft de Hoge Raad richtlijnen gegeven ten aanzien van de bewijsplicht van gemeenten in procedures ter zake van rechten artikel 229 Gemeentewet.<sup>10</sup> Deze richtlijnen luiden als volgt:

- een gemeente moet op verzoek van belastingplichtige inzicht geven in de geraamde opbrengsten en de geraamde lasten ter zake;
- indien belastingplichtige vervolgens in een procedure betwijfelt of bepaalde posten wel als last ter zake kunnen worden aangemerkt, is het aan de gemeente om hierover aanvullende informatie te verschaffen en de twijfel weg te nemen;
- wanneer de gemeente nadere informatie en uitleg heeft gegeven, is het aan de rechter om hier een oordeel over te vormen;
- indien de belastingplichtige stelt dat de informatie van de gemeente feitelijk onjuist is, is het aan de belastingplichtige om dit nader te onderbouwen.

Kijken wij naar latere arresten ten aanzien van de transparantievereisten van de onderbouwing van de tariefstelling leges Wabo (en voorheen de bouwleges) dan valt op dat de verordeningen van gemeenten die zich niet aan deze richtlijnen hielden door de Hoge Raad geheel onverbindend zijn verklaard.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> HR 24 april 2009, nr. 07/12961 BNB 2009/159

<sup>11</sup> Zie daartoe onder andere HR 13 april 2012, 11/02789, Belastingblad 2012/217 en HR 13 april 2012, 11/02791, Belastingblad 2012/1.

## 3 Onderzoek

### 3.1 Vraagstelling

Het ministerie heeft gevraagd een monitor uit te voeren waarmee onderzoek wordt gedaan naar de doorvertaling van de leidraad in de gemeentelijke legesverordeningen. Daarbij dient antwoord op de volgende vragen te worden gegeven:

- Wordt de leidraad toegepast en draagt de leidraad bij aan het vergroten van de transparantie van de leges omgevingsvergunningen?
- Heeft de introductie van de leidraad ertoe geleid dat gemeenten meer transparantie betrachten bij de opbouw van het legestartief?
- Heeft de leidraad ertoe geleid dat gemeenten inmiddels dezelfde methode/werkwijze hanteren wat betreft de opgevoerde kostencomponenten van legestartieven waardoor een betere onderlinge vergelijkbaarheid mogelijk is?
- Zijn de legestartieven sinds 2010 verhoogd of verlaagd?;
- Welke redenen worden door de gemeenten voor een tariefwijziging aangevoerd?

### 3.2 Kaders onderzoek

In overleg met het ministerie is het onderzoek als volgt ingekaderd:

- Nu de vragen van de Tweede Kamer vooral zijn ingegeven door de leges omgevingsvergunningen die door gemeenten worden geheven en niet door de leges omgevingsvergunning die door de provincies kunnen worden geheven, beperken wij ons onderzoek daarom enkel tot gemeenten;
- Nu de vragen van de Tweede Kamer niet alleen zijn ingegeven door de leges omgevingsvergunningen die door gemeenten worden geheven van burgers maar ook (in mindere mate) door de leges omgevingsvergunning die door gemeenten worden geheven voor de realisatie van grote bouwprojecten zijn daar ook enkele vragen in het onderzoek op gericht;
- De vragen van de Tweede Kamer zijn voor een groot deel ingegeven door de (vermeende) grote verschillen in tariefstelling tussen de gemeenten. Dit volgt evenwel uit de gemeentelijke autonomie. Transparantie is voor het begrip en de acceptatie daarom van groot belang. De transparantie kan worden vergroot door het volgen van de leidraad. De eigen verklaring van gemeenten ten aanzien van de tariefstelling en de heffingsgrondslag in relatie tot o.a. voorgaande jaren en andere gemeenten is daarom van belang en wordt in ons onderzoek meegenomen;
- Nu de vragen van de Tweede Kamer zijn ingegeven door de leges die worden geheven voor de bouw gerelateerde omgevingsvergunningen, wordt in de enquêtevragen ingegaan op de volgende leges:
  - bouwen van een bouwwerk;
  - extra welstandstoets;
  - binnenplanse afwijking;
  - buitenplanse afwijking.

- De juistheid van de door gemeenten gegeven antwoorden wordt niet getoetst, anders dan via enquêtevragen. Wij hebben derhalve geen nader onderzoek gedaan naar de gemeentelijke (beleids)stukken. Wel zijn de antwoorden door ons gecontroleerd op consistentie. Tevens is steekproefsgewijs een controle uitgevoerd naar de opgegeven tariefstelling.

### 3.3 Normenkader

Wij hebben bij de beantwoording van de onderzoeksvragen het volgende normenkader gehanteerd:

- a. het toepassen van de leidraad (en/of het daaraan verbonden stappenplan, de activiteitenlijst; het rekenmodel Handreiking kostentoe rekening, het rekenmodel Methode activity based costing en de onderbouwing van de gemaakte keuzes in de begroting );
- b. het voldoen aan het wettelijke kader, zoals de Wabo en de Gemeentewet, alsmede de lijn uit de jurisprudentie van met name de Hoge Raad met betrekking tot het toerekenen van kosten, de opbrengstnorm en de transparantie-eisen als ook de uitgangspunten welke volgen uit de ‘Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven’;
- c. het voldoen aan de vereisten van transparantie onderbouwing en informatievoorziening zoals nader omschreven in hoofdstuk 2.2, te weten: doeltreffend, juist, volledig, inzichtelijk, concreet en meetbaar, toegankelijk, vergelijkbaar. Deze voorwaarden volgen niet per definitie uit de jurisprudentie. Het vereiste van transparantie is de basis van de leidraad en is door ons ingevuld, zoals onder 2.2. is omschreven. Deze voorwaarden liggen ten grondslag aan de verdiepings- en controlevragen van de enquête. Wij merken hier voor de volledigheid op dat het niet voldoen aan de door ons onder 2.2. genoemde transparantie-eisen nog niet betekent dat de tariefstelling onjuist is. Het wel voldoen aan de transparantie eisen betekent uiteraard nog niet dat de verordening en de tariefstelling correct zijn.

### 3.4 Aanpak

Het onderzoek is opgesplitst in twee onderdelen. Dit is (mede) ingegeven door:

- de relatief korte werking van de Wabo, de leidraad en de diverse modellen afgezet tegen de timing van de gemeentelijke begrotingsbehandelingen;
- de aard van de vragen uit de Tweede Kamer;
- de verwachting van onder meer de begeleidingscommissie dat gemeenten voor belastingjaar 2011 mogelijk nog maar slechts in beperkte mate gebruik hebben gemaakt van de leidraad. Dit zou voor belastingjaar 2012 anders moeten zijn.

Wij onderscheiden de volgende onderdelen in het onderzoek:

- 1<sup>o</sup> Onderdeel: Nulmeting transparantie (zomer 2011)
- 2<sup>o</sup> Onderdeel: Eénmeting (onderzoek vergelijkbaar aan 1<sup>o</sup> onderdeel, behoudens een aanvulling over de verschillen tussen de nulmeting en de éénmeting).

De bevindingen omtrent onderdeel 1 zijn in augustus 2011 gerapporteerd aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.

Wij onderscheiden verschillende fases in onderdeel 2.



## *Fase 1. Aanpassing vragenlijst*

Het tweede onderdeel van het onderzoek bestaat uit een onderzoek door gebruikmaking van een digitale enquête. De enquête bestaat uit een digitale vragenlijst welke is gericht op: toepassing leidraad, grondslagen voor leges en tariefstelling voor belastingjaar 2012, communicatie over tariefsopbouw naar burger, argumenten voor tariefafwijking.

Gelet op de vraagstelling vanuit de Tweede Kamer, Vereniging Eigen Huis et cetera wordt in het onderzoek naar de transparantie tevens ingegaan op de tariefstelling. In de enquête is ingegaan op alle bouw gerelateerde leges zoals hiervoor omschreven, de kleine en grote bouwprojecten, controle, reden tariefwijzigingen en afwijkingen van tarief.

Als basis voor de vragenlijst van deelonderzoek 2, heeft de vragenlijst van deelonderzoek 1 gediend. De vragenlijst voor deelonderzoek is op een aantal onderdelen iets aangepast ten opzichte van de eerste vragenlijst. Deze wijzigingen zijn aangebracht met het oog op verduidelijking, verdieping etc. De vragenlijst bestaat uit gesloten vragen en meerkeuzevragen. De vragenlijst is voorafgaand aan verzending voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

## *Fase 2. Onderzoek: geautomatiseerde enquête*

Om een representatieve steekproef te krijgen over de transparantie van de leges zijn in het kader van dit onderzoek alle gemeenten in Nederland aangeschreven met het verzoek om mee te werken aan het onderzoek. Daaropvolgend is een digitale enquête afgenomen.

Voorafgaand aan het versturen van de vragenlijsten is door het ministerie in januari 2012 een introductiebrief verzonden aan de gemeenten. Op 3 februari 2012 is de enquête digitaal verzonden met het verzoek te reageren vóór 10 maart 2012. Op 7 maart 2012 is een herinneringse-mail gezonden. Uiteindelijk heeft de enquête op verzoek van diverse gemeenten open gestaan tot 19 maart 2012.

## *Fase 3. Helpdesk*

De deelnemers aan de enquête konden gebruik maken van een helpdesk om desgewenst een toelichting te kunnen krijgen over de aard van het onderzoek. Deze helpdesk bestond uit een telefoonlijn/mailadres waar deelnemers met hun vragen over de enquête of het onderzoek terecht konden.

Er zijn diverse reacties per mail en telefoon binnen gekomen. De vragen hadden betrekking op:

- hulpvragen over het inloggen en/of invullen van de enquête;
- een inhoudelijke reactie op de enquête dan wel de toelichting op enquête;
- mededeling dat een gemeente niet wilde of kon meewerken aan de enquête;
- vraag of en zo ja tot wanneer de enquête kon worden ingevuld.

## *Fase 4. Analyseren gegevens*

De antwoorden op de vragen zijn geanalyseerd. Daar waar mogelijk, is ook onderscheid gemaakt naar verschillen tussen gemeenten qua inwoneraantal en geografische ligging.



### *Fase 5. Rapportage*

Onze bevindingen zijn neergelegd in deze rapportage. De bevindingen zijn feitelijk van aard. De rapportage geeft inzicht in de transparantie van de leges omgevingsvergunning Wabo op grond waarvan de minister een terugkoppeling kan geven aan de Tweede Kamer. Waar mogelijk wordt ingegaan op opvallende tariefstellingen. Daarnaast omvat deze deel- en tevens eindrapportage conclusies en aanbevelingen.

Een concept van deze rapportage is voorgelegd aan de begeleidingscommissie. Voor zover de opmerkingen ons daartoe aanleiding gaven, zijn deze verwerkt.

### *Fase 6. Presentatie uitkomsten onderzoek en toelichting modellen leidraad*

De uitkomsten van dit onderzoek worden door het ministerie bekend gemaakt. Tijdens de jaarvergadering 2011 van de VBWT is ten behoeve van de gemeenten een presentatie gegeven over de uitkomsten van de nulmeting en is een toelichting gegeven op de diverse modellen.

## **3.5 Enquête**

De enquête is toegestuurd naar alle gemeenten van Nederland en was geadresseerd aan de gemeentesecretarissen. De enquête vraagt aan de gemeentesecretaris de enquête in te vullen tenzij een andere medewerker van de gemeente meer betrokken is bij de tariefstelling leges omgevingsvergunning Wabo. Het is daarom mogelijk dat de antwoorden door een ander zijn ingevuld dan de geadresseerden. Hierna spreken wij steeds van gemeenten. De gemeenten hebben (officieel) zes weken de tijd gekregen om de enquête in te vullen. In de praktijk is dit zeven weken geweest.

In de enquête zijn diverse onderzoeksvragen opgenomen. Deze vragen zijn zodanig opgesteld dat diverse antwoordsporen leiden tot een oordeel over de transparantie. De vragen vallen als volgt te onderscheiden: hoofdvragen, aanvullende vragen, controlevragen, en vergelijkingsvragen. De enquêtevragen zijn opgenomen als bijlage 1. De uitslagen van de enquêtes zijn (op verzoek van de begeleidingscommissie) anoniem verwerkt.

### *3.5.1 Hoofdvraag*

Door het ministerie is ons gevraagd onderzoek te doen naar de vraag:

*Wordt de leidraad door gemeenten toegepast en draagt de leidraad bij aan het vergroten van de transparantie van de leges omgevingsvergunningen?*

Het tweede deel van deze vraag is door ons als volgt opgevat. De leidraad heeft tot doel om een handvat annex stappenplan en activiteitenlijst te bieden, waarmee gemeenten op eenduidige wijze een kostenonderbouwing kunnen opstellen, zodat transparantie kan worden geboden. Ook de vragen die (mede) naar aanleiding van diverse publicaties uit de Tweede Kamer komen, geven aanleiding te veronderstellen dat de Kamer (meer) uniformering wenst. Tot dusver is steeds op deze vragen geantwoord dat de tarieven transparant moeten zijn, maar dat er goede redenen kunnen zijn voor het uiteenlopen van tarieven tussen gemeenten. Dit betekent dat primair onderzocht moet worden of gemeenten de leidraad gebruiken en of de tariefstelling transparanter is geworden.

### 3.5.1.1 Deelvraag van hoofdvraag

*Zijn de gemeentelijke legestarieven omgevingsvergunning, de onderbouwing daarvan en de communicatie daarover transparant zowel voor de aanvrager als de gemeenteraad zodat tariefverschillen verklaarbaar zijn?*

Voor het beantwoorden van deze vraag is door ons de toepassing van de leidraad door gemeenten als uitgangspunt genomen. Het enkel toepassen van de leidraad is evenwel onvoldoende om te concluderen dat de legestarieven Wabo ook daadwerkelijk transparant zijn. Om dit verder te onderzoeken zijn verdiepings- en controle vragen nodig.

Daarnaast geldt dat het enkel ontkennend beantwoorden van de vraag of de gemeente de leidraad legestarieven toepast, onvoldoende is om te concluderen dat de legestarieven Wabo niet transparant zijn. De legestarieven kunnen transparant zijn als uit onderzoek blijkt dat ondanks het niet toepassen van de leidraad, verdiepings- en controle vragen met het oog op de transparantie juist zijn beantwoord.

Nu het enkel wel of niet toepassen van de leidraad onvoldoende recht doet aan de transparantie, worden verdiepingsvragen gesteld. Deze zijn inhoudelijk van aard en toetsen het antwoord op de hoofdvraag. Daarnaast zijn er controle vragen (meer gedetailleerd, die het antwoord op eerder gegeven antwoorden over transparantie als ook de kennis van de leidraad en modellen toetsen), aanvullende onderzoeksvragen (werkbaarheid modellen, over de hoogte van de tarieven en dergelijke) en beginnen we de enquête met enkele algemene vragen (over de gemeente, de functie van de invuller en dergelijke).

- Algemene vragen, bestaande uit vraag 1.1. tot en met 1.6.
- Verdiepingsvragen, bestaande uit vraag 2.3, 3.1, 3.13, 4.1 t/m 4.7.
- Controle vragen, bestaande uit vraag 4.3, 4.8 en 4.9.
- Aanvullende onderzoeksvragen, bestaande uit vraag 2.1, 2.2, 2.4 t/m 2.9, 3.2 t/m 3.9, 3.11, 4.11, 4.12, 5.1 t/m 5.16.<sup>12</sup>

## **3.6 Reikwijdte en strekking**

De bevindingen van dit rapport zijn geheel gebaseerd op de door gemeenten zelf gegeven antwoorden. Deze gegevens zijn door Deloitte, tenzij in deze rapportage expliciet anders is aangegeven, niet inhoudelijk gecontroleerd, terwijl tevens geen beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Dit houdt in dat Deloitte Belastingadviseurs BV, Adviesgroep WOZ & Lokale heffingen geen zekerheid geeft over de getrouwheid van de informatie die aan deze rapportage ten grondslag ligt. Wel bestaat de enquête, zoals hiervoor aangegeven, uit diverse inhoudelijke (verdiepings- en controle) vragen waarmee eerdere antwoorden zijn getoetst.

---

<sup>12</sup> Zie bijlage 1 voor de omschrijving van deze verschillende soorten vragen. De algemene vragen, verdiepingsvragen, controle vragen en aanvullende onderzoeksvragen wijken iets af van de enquête vragen uit de nul-meting, omdat in overleg met de begeleidingscommissie van deze rapportage de enquête vragen iets zijn gewijzigd.

## 4 Bevindingen 2012

### 4.1 Deelname onderzoek

De enquête is afgenomen onder alle gemeenten uit het Europese deel van Nederland, met dien verstande dat 37 uitnodigingen de geadresseerden kennelijk niet hebben bereikt. De enquête is door 381<sup>13</sup> gemeenten ontvangen. We beschouwen dit als de geënquêteerde populatie. De BES-eilanden kennen geen omgevingsvergunning en zijn onder andere om die reden niet in het onderzoek betrokken. In totaal hebben 223 gemeenten (53%) deelgenomen aan het onderzoek door het invullen van de enquête. 31 van de 223 gemeenten hebben geen digitale melding gedaan van het formeel afsluiten van de enquête. Van deze 31 gemeenten hebben 8 echter wel de volledige enquête ingevuld, maar deze uitsluitend nog niet formeel afgesloten. Deze 8 gemeenten zijn wel meegenomen in onze bevindingen. In totaal zijn derhalve door 200 gemeenten geheel afgeronde enquêtes ingevuld. De antwoorden van de niet afgesloten enquêtes zijn daar waar mogelijk meegenomen in de bevindingen. Aan de nulmeting in 2011 hebben 187 gemeenten een volledig enquête ingevuld.

Van de 223 gemeenten die aan het onderzoek deel hebben genomen kan het volgende onderscheid naar inwoneraantal worden gemaakt:

*Tabel 4.1. Overzicht deelname gemeenten in het jaar 2012*

Overzicht deelname gemeenten	2012	
0-10.000	23	10%
10.001-20.000	55	25%
20.001-30.000	52	23%
30.001-50.000	46	21%
50.001-75.000	19	9%
75.001-100.000	10	4%
100.001-150.000	9	4%
meer dan 150.000	9	4%
	223	100%

Gemeenten uit de provincie Zeeland hebben het minst geparticipeerd aan het onderzoek (46 %); de provincies Flevoland, Groningen en Noord-Brabant kennen de hoogste participatie (80% resp. 73% resp. 71%) aan het onderzoek.

### 4.2 Uitkomsten enquête

Hier geven wij de belangrijkste uitkomsten van de enquête. Voor de vragen en antwoorden verwijzen wij naar de bijlagen.

<sup>13</sup> Er bestaat een verschil met de genodigde gemeenten t.o.v. het jaar 2011. Zo werden in het jaar 2011 voor de grootste gemeenten de deelgemeenten afzonderlijk uitgenodigd deel te nemen aan het onderzoek. In het jaar 2012 is hiervoor een centrale uitnodiging verzonden. Daarnaast is in het deelonderzoek over het jaar 2011 abusievelijk een aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten tot de genodigde gerekend.

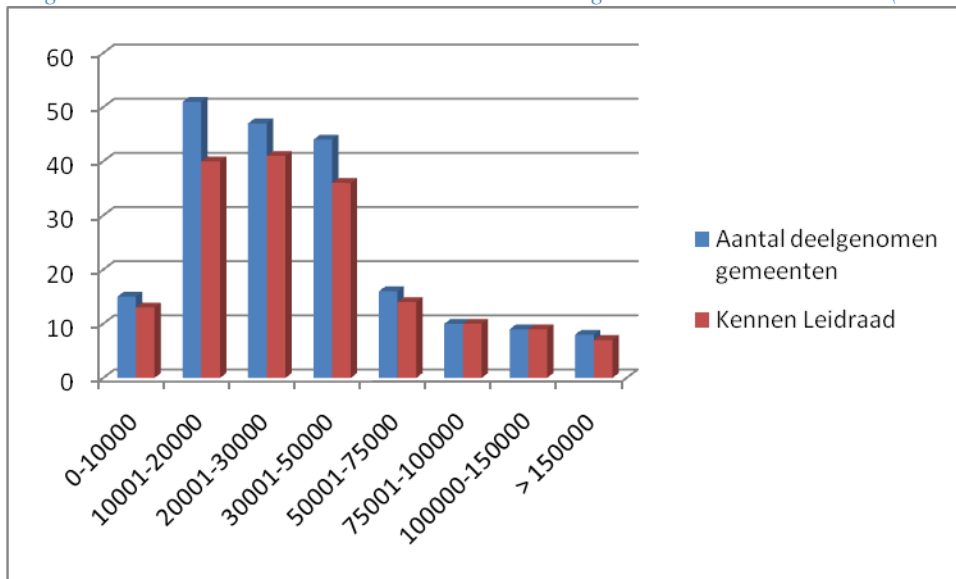
4.2.1 Kennis en toepassing leidraad

4.2.1.1 Bekendheid leidraad

84 % van de gemeenten geven aan het bestaan van de leidraad legestarieven Wabo voor de berekening van de leges omgevingsvergunning te kennen. 16 % van de gemeenten geeft aan dat zij de leidraad legestarieven Wabo voor de berekening van de leges omgevingsvergunning niet kennen.

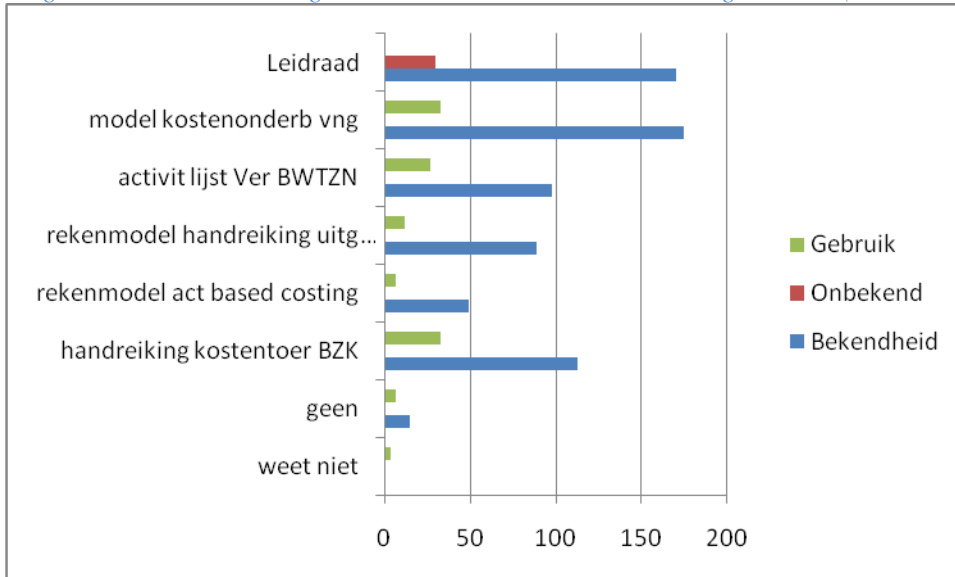
Van de gemeenten met een inwoneraantal > 150.000 die hebben deelgenomen aan het onderzoek kent 88% de leidraad legestarieven Wabo voor de berekening van de leges omgevingsvergunning. Het laagste percentage (78 %) komt voor bij gemeenten met een inwoneraantal tussen 10.001 en 20.000. Een totaaloverzicht is weergegeven in diagram 4.1.

Diagram 4.1 Bekendheid leidraad onder deelnemende gemeenten naar inwonertal (absolute aantallen) 2012



Het stappenplan ‘model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning’ van de VNG is het meest bekend bij gemeenten (bij 88 %). De ‘Activiteitenlijst’ (als bijlage van het ‘model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning’) van de VBWTN is bij 49 % van de deelnemende gemeenten bekend. Dit is opmerkelijk. Immers de ‘Activiteitenlijst’ is een bijlage van het ‘model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning’. Mogelijkerwijs kan hiervoor als verklaring dienen dat gemeenten de ‘Activiteitenlijst’ beschouwen als integraal onderdeel van het ‘model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning’ en niet als een op zichzelf staand document. Het rekenmodel ‘Handreiking kostentoerekening’, uitgaande van de bestaande begroting, kent bekendheid bij 45 % van de deelnemende gemeenten. Het rekenmodel ‘Methode activity based costing’ is minder bekend. Deze methode gaat uit van de gemiddelde tijd die met een aanvraag voor een Wabo-vergunning is gemoeid. 25 % van de gemeenten geeft aan deze methode te kennen. 57 % van de deelnemende gemeenten kent de ‘Handreiking kostentoerekening leges en tarieven van het Ministerie van BZK’. Van de deelnemende gemeenten antwoordt 8% geen van deze modellen, lijst en handreiking te kennen.

Diagram 4.2 Bekendheid en gebruik leidraad en onderdelen onder gemeenten (absolute aantallen)



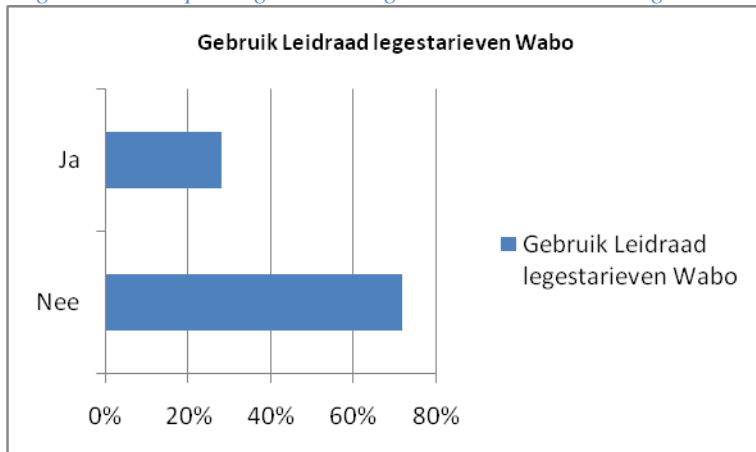
#### 4.2.1.2 Toepassing leidraad

In totaal hebben 216 gemeenten antwoord gegeven op de vraag over de toepassing van de leidraad.

28 % (60) van deze gemeenten geven aan de leidraad legestarieven Wabo toe te passen.

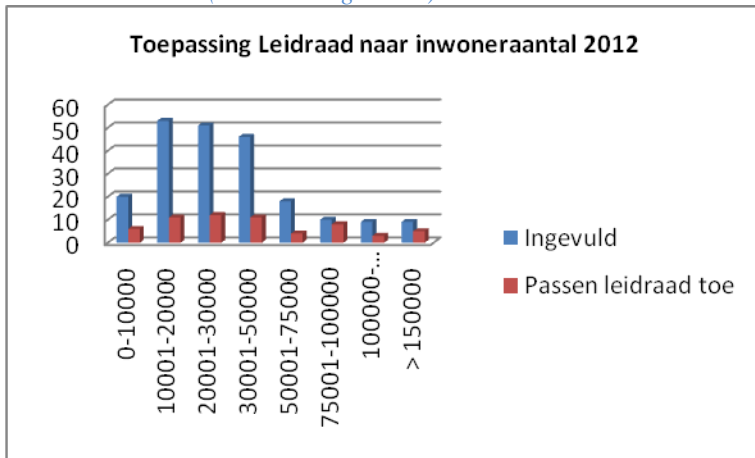
72 % (156) van de gemeenten geven aan de leidraad niet toe te passen.

Diagram 4.3. Toepassing leidraadlegestarieven Wabo onder gemeenten voor belastingjaar 2012



Van de deelnemende gemeenten met een inwoneraantal van 75.001-100.000 geeft 80 % aan de leidraad legestarieven Wabo voor de berekening van de leges omgevingsvergunning toe te passen. Het laagste percentage (21 %) komt voor bij deelgenomen gemeenten met een inwoneraantal van 10-001-20.000. Een totaaloverzicht is weergegeven in diagram 4.4.

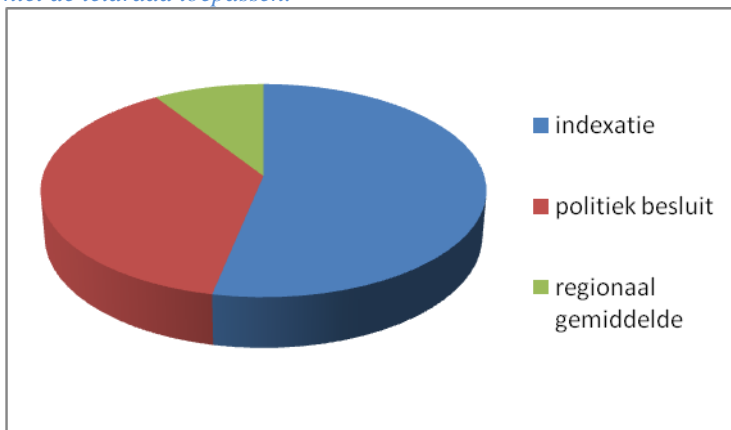
Diagram 4.4. Toepassing leidraadlegestarieven Wabo onder deelgenomen gemeenten voor belastingjaar 2012 naar inwoneraantal(in absolute getallen)



4.2.1.3 Geen toepassing leidraad

Indien de leidraad niet wordt toegepast, worden de legestarieven Wabo voornamelijk bepaald door middel van indexatie, te weten in 68 % van de gevallen. 4 % van de gemeenten geven aan op basis van een, niet op cijfermatige gronden of juridisch onderbouwd, politiek besluit de tarieven te bepalen. 42% van de gemeenten gaven aan op basis van een cijfermatig of juridisch onderbouwd (niet zijnde de leidraad, indexatie of gemiddelde) politiek besluit de tarieven te bepalen. Voor 11 % van de gemeenten die aangeven de leidraad niet toe te passen geldt dat de tarieven worden afgeleid van een regionaal gemiddelde. Gelet op het aantal antwoorden zijn er 23 % van de gemeenten die een combinatie van de hier genoemde methoden toepassen.

Diagram 4.5 Gebruikte methode voor bepalen legestarieven Wabo door gemeenten die voor belastingjaar 2012 niet de leidraad toepassen.



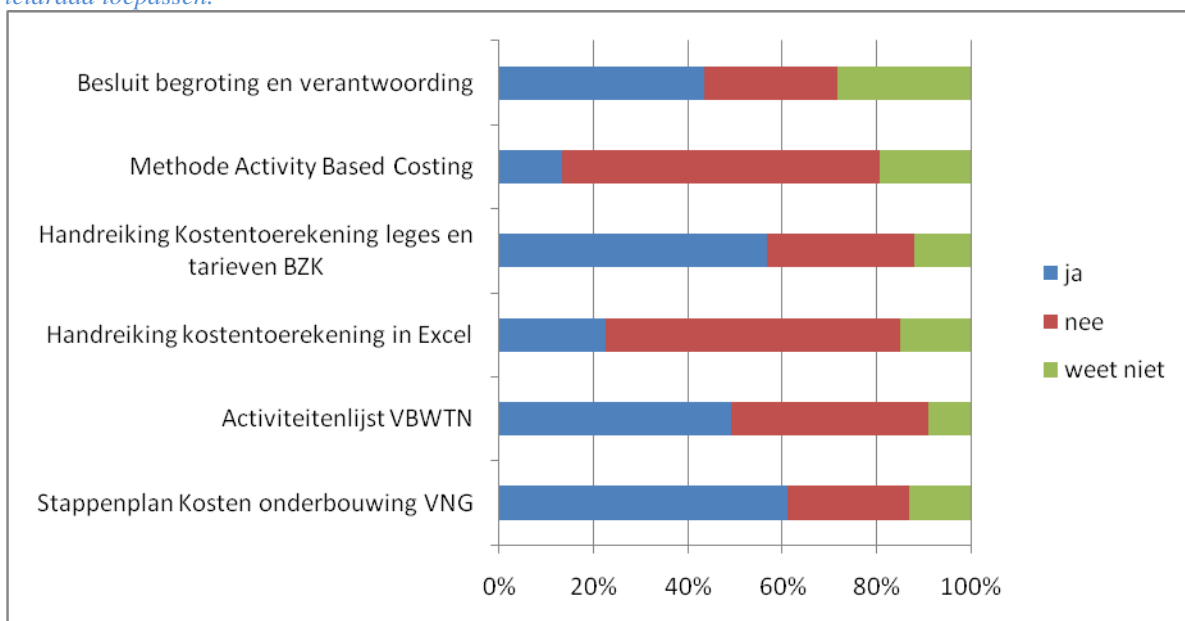
4.2.1.4 Wel toepassing leidraad

Van de 60 gemeenten die aangeven de ‘leidraad legestarieven Wabo’ toe te passen, is gevraagd welke onderdelen zij van de leidraad gebruiken. Afhankelijk van het onderdeel waar naar werd geïnformeerd, hebben 52 tot en met 58 gemeenten geantwoord. Zie voor het gebruik per onderdeel van de leidraad diagram 4.2.

- Het stappenplan ‘model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning’ wordt door 61% van de gemeenten gebruikt. Door 26% gemeenten wordt aangegeven dat ze het model niet toepassen en 13% gemeenten weten het niet.
- De ‘Activiteitenlijst’ wordt door 49% van de deelnemende gemeenten gebruikt. 42% gemeenten geven aan deze niet toe te passen en 9% gemeenten weten het niet.
- Het rekenmodel ‘Handreiking kostentoerekening’ wordt bij 23% gemeenten gehanteerd. 62% gemeenten geven aan deze niet toe te passen en 15% van de gemeenten weten het niet.
- Het rekenmodel ‘Methode activity based costing’ wordt minder gebruikt. 13% gemeenten geven aan deze methode toe te passen. 67% van de gemeenten geven aan deze niet te gebruiken en 19% van de gemeenten weten het niet.
- 57% van de deelnemende gemeenten die aangaven de leidraad te hanteren, gebruikt de Handreiking kostentoerekening leges en tarieven van het Ministerie van BZK. Overigens maakt deze handreiking geen onderdeel uit van de leidraad en is geen rekenmodel. 31% van de gemeenten geven aan deze niet toe te passen en 12% van de gemeenten weten het niet.

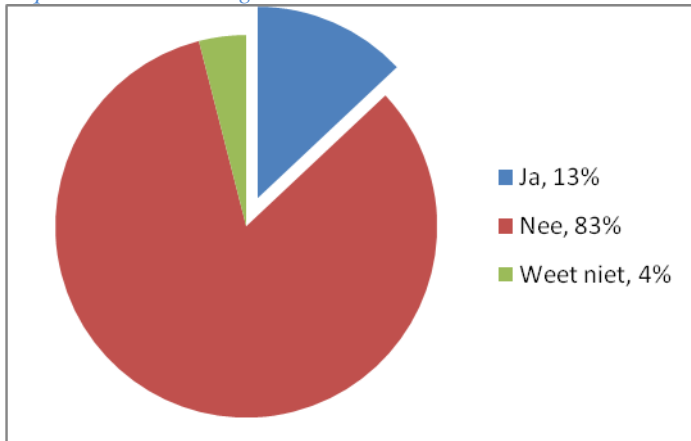
Voor 43% van de gemeenten die de leidraad gebruiken, geldt dat de onderbouwing van de gemaakte keuzes in de beleidsstukken wordt gegeven zoals voorgeschreven in het besluit begroting en verantwoording. 28% van de gemeenten geven aan deze niet toe te passen en 28% van de gemeenten weten het niet.

*Diagram 4.6 Gebruik methode voor bepalen legestarieven Wabo door gemeenten die voor belastingjaar 2012 de leidraad toepassen.*



Van de gemeenten die de leidraad toepassen, geeft 45 % aan dat de leidraad gevolgen heeft (gehad) voor de hoogte van de legestarieven voor belastingjaar 2012. In totaal heeft de leidraad bij de aan de enquête deelnemende gemeenten voor 13% van de gemeenten gevolgen gehad voor de tariefstelling van de Wabo leges in belastingjaar 2012.

*Diagram 4.7 Gevolgen leidraad op hoogte tarief leges Wabo voor belastingjaar 2012 afgezet tegen totaal aan de enquête deelnemende gemeenten.*



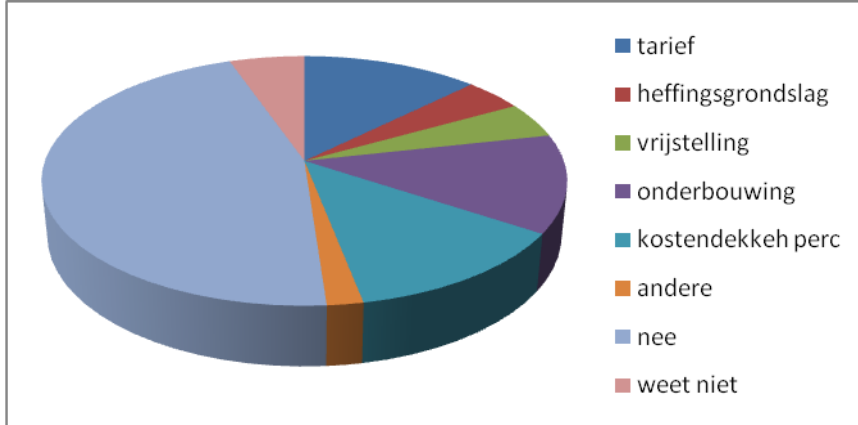
Voor belastingjaar 2013 vermoeden 19 gemeenten van de gemeenten die nu de leidraad toepassen dat de leidraad gevolgen heeft voor de hoogte van de tarieven.

Op de ruimere vraag of de leidraad legestarieven Wabo en/of de modellen en/of lijst invloed hebben gehad op de voor 2012 vastgestelde verordening leges omgevingsvergunning antwoorden de meeste gemeenten (119) 59,5 % dat er geen invloed is geweest. Van de gemeenten die hebben aangegeven de leidraad toe te passen geeft 39 % aan dat de leidraad geen invloed heeft gehad. Van de gemeenten die hebben aangegeven de leidraad niet toe te passen geeft 77% aan dat de leidraad geen invloed heeft gehad.

In totaal geven 33 gemeenten aan dat de leidraad invloed heeft gehad op het tarief. Bij 11 gemeenten is er invloed geweest op de heffingsgrondslag. Bij 33 gemeenten geldt dit voor het percentage van de kostendekkendheid. 12 gemeenten geven aan dat deze invloed hebben gehad op de vrijstelling(en). 5 gemeenten geven aan dat sprake is geweest van beïnvloeding op andere elementen van de legesverordening 2012. 14 gemeenten weten niet of er sprake is van beïnvloeding. Overigens waren deze vragen als controle-vragen opgenomen, omdat de leidraad naar ons oordeel alleen directe invloed kan hebben op de tariefstelling.



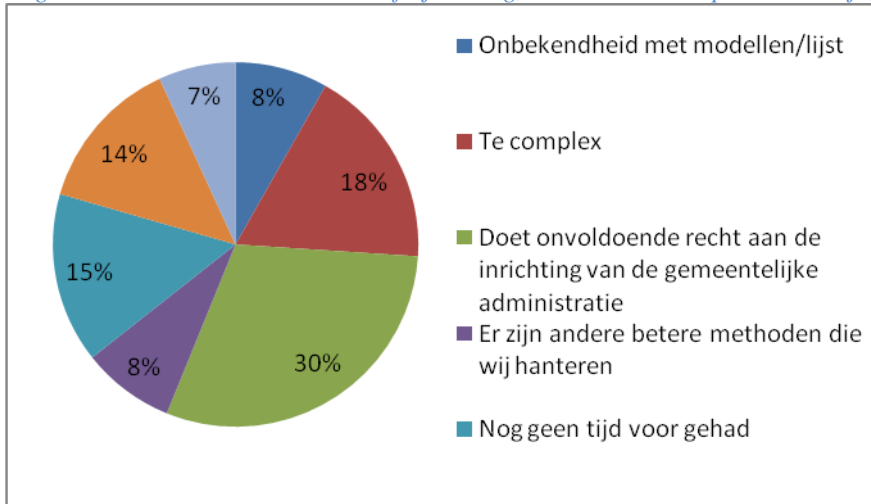
Diagram 4.8 Verhouding invloed leidraad, modellen en/of lijst op legesverordening 2012



#### 4.2.2 Toepasbaarheid leidraad

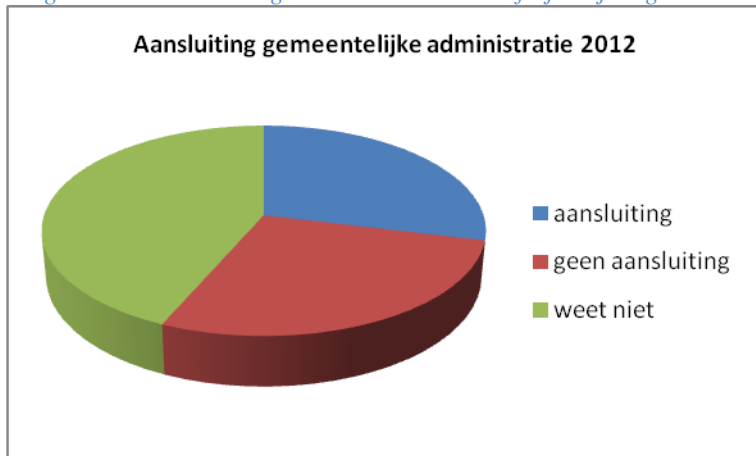
Aan zowel de gemeenten die aangeven de leidraad wel, als de gemeenten die aangeven de leidraad niet toe te passen, is gevraagd wat zij vinden van de toepasbaarheid. 90 gemeenten menen dat de modellen en /of lijst zoals genoemd in de leidraad legestartieven Wabo te gebruiken zijn. 44 gemeenten geven aan dat dit niet het geval is. 66 gemeenten weten dit niet. Gemeenten die hebben aangegeven dat de modellen en/of lijst matig, slecht tot niet toepasbaar is/zijn, is gevraagd wat hiervan de reden is.

Diagram 4.9 Indien de modellen en/of lijst matig, slecht tot niet toepasbaar is/zijn, wat is hiervan de reden?



Daarnaast is aan alle gemeenten gevraagd of de modellen respectievelijk lijst aansluit(en) bij de gemeentelijke administratie. Veel gemeenten (43 %) weten niet of de modellen en/of lijst aansluiten bij de gemeentelijke administratie. De gemeenten die aangeven dat de modellen respectievelijk lijst niet aansluit(en) bij de gemeentelijke administratie is ongeveer even groot (28%) als de groep die aangeeft dat dit wel het geval is (29%).

*Diagram 4.10 Aansluiting van de modellen en/of lijst bij de gemeentelijke administratie*



### 4.2.3 *Invloed leidraad*

#### 4.2.3.1 *Berekening tariefstelling*

##### *Inschatting kosten*

Tussen gemeenten lijken er grote verschillen van mening te bestaan over het (mogen) toedelen van sommige kosten bij het bepalen van de leges omgevingsvergunningen. Zie onderstaande tabel.

*Tabel 4.2 Toedeling van kosten bij het bepalen van de leges omgevingsvergunning voor belastingjaar 2012 (weergegeven in aantal gemeenten)*

<b>Toedeling kosten van</b>	<b>Ja</b>	<b>Nee</b>	<b>Weet niet</b>
Beleid over de omgevingsvergunningen	40	128	32
Bezwaar en beroep tegen legesaanslag omgevingsvergunning	23	146	31
Toezicht op de omgevingsvergunning	154	26	20
Overhead	152	17	32

Met name de gemengde kosten voor de omgevingsvergunningen zijn door gemeenten moeilijk toe te rekenen. 129 gemeenten geven dit aan. In mindere mate, maar desalniettemin moeilijk toe te rekenen, geldt dit voor overhead kosten (34 gemeenten), huisvestingskosten (17 gemeenten) en salariskosten (13 gemeenten).

De vragen zijn opgevoerd als controlevragen. De kosten van beleid over de omgevingsvergunning mogen niet worden toegedeeld. Ten aanzien van de bezwaar- en beroepsprocedures geldt hetzelfde, zij het dat daartegen nog een procedure loopt.<sup>14</sup> De kosten van toezicht zijn evenmin toe te delen, behoudens de kosten van de eerste controle. Overhead is partieel toerekenbaar, namelijk voor zover het overhead op toerekenbare kosten betreft.

Wordt verder gekeken naar de inzichtelijkheid van de kostprijs van de diverse activiteiten van de omgevingsvergunning dan geeft 36% van de gemeenten die de leidraad toepassen aan dat dit een inzichtelijk geheel is. Van de gemeenten die de leidraad niet toepassen geeft 22,2% aan dat de kostprijs van de diverse activiteiten inzichtelijk is.

##### *Op welke wijze worden de baten ingeschat*

Door 70% van de gemeenten wordt aangegeven dat zij voor belastingjaar 2012 een redelijke inschatting van de baten (bestaande uit het verwacht aantal aanvragen, het bouwvolume maal tarief) konden maken. 22% van de gemeenten geeft aan dit niet te kunnen. Door 9% werd aangegeven dat het onbekend is of er een redelijke inschatting kon worden gemaakt.

<sup>14</sup> Zie o.a. Kamerstukken II 1987-88, 20 565, nr. 3 p. 11-13 en ‘Verhalen van kosten van bezwaar en beroep via legestarieven’ van Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden, Rotterdam 2009.

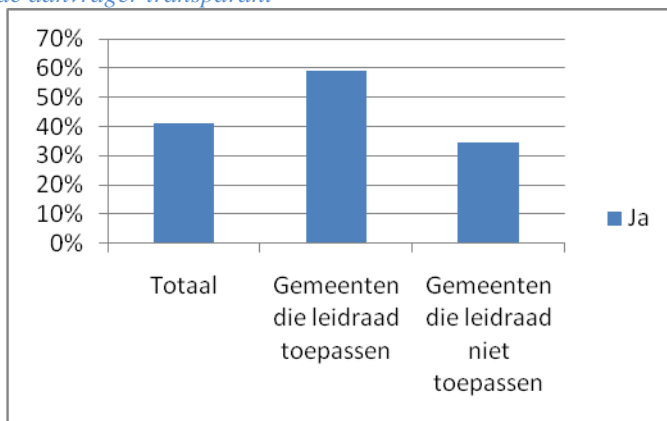
4.2.3.2 Communicatieleges omgevingsvergunning / Transparantie tariefstelling

*Voor aanvrager*

In totaal geeft 42 % van de gemeenten aan dat de tariefstelling ten aanzien van de leges omgevingsvergunning voor de aanvrager transparant is. Nagenoeg evenveel gemeenten geven aan dat dit niet het geval is (40 %). 19% van de gemeenten weten niet of de tariefstelling voor de aanvrager transparant is.

Van de gemeenten die de leidraad toepassen, zegt 59 % dat de tariefstelling van de gemeente voor de aanvrager transparant is. Van de gemeenten die de leidraad niet toepassen geeft 35 % aan dat de tariefstelling van de gemeente voor de aanvrager transparant is.

*Diagram 4.11 Onderbouwing tariefstelling leges omgevingsvergunning is volgens oordeel van de gemeente voor de aanvrager transparant*

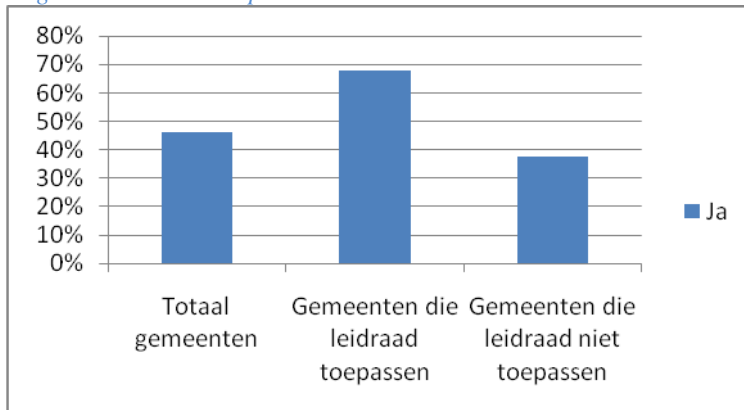


86 % van de gemeenten die de leidraad toepassen, zegt op verzoek van de aanvrager inzage te kunnen geven in de onderbouwing. Van de gemeenten die de leidraad niet toepassen, is dit 63 %. Als wordt gekeken naar welke informatie aan de aanvrager wordt overgelegd, valt op dat van de gemeenten die de leidraad toepassen 29 % een antwoord geven die tot volledige transparantie zou kunnen leiden, te weten het verstrekken van de integrale tariefsonderbouwing. Van de gemeenten die de leidraad niet toepassen, verstrekt 17% de integrale tariefsonderbouwing. Het verstrekken van de kosten en batentoeiding, de kostentoekening, de begroting inclusief toelichting, de beleidsnota's, anderszins óf het doen van een mondelinge mededeling over de onderbouwing zal veelal onvoldoende zijn om aan de aanvrager inzichtelijk te maken hoe de tarieven zijn onderbouwd.

*Voor gemeenteraad*

46 % van de gemeenten is van mening dat de tariefstelling van de gemeente voor de gemeenteraad transparant is. Van de gemeenten die de leidraad toepassen, zegt 68 % dat de tariefstelling van de gemeente voor de gemeenteraad transparant is. Van de gemeenten die de leidraad niet toepassen, geeft 38 % aan dat de tariefstelling van de gemeente voor de gemeenteraad transparant is.

Diagram 4.12 Onderbouwing tariefstelling leges omgevingsvergunning is volgens oordeel van de gemeente voor de gemeenteraad transparant

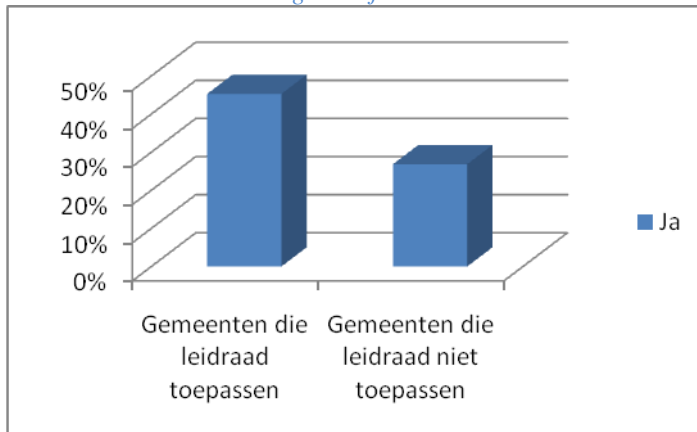


11% van de gemeenten die de leidraad toepassen, geeft aan dat voor de raad een actuele berekening voor handen is. Dit kan tot transparantie leiden. Aangezien 68% van deze gemeenten meent dat de tariefstelling voor de gemeenteraad transparant is, meent dus 57% dat transparantie mogelijk is zonder een actuele berekening te hebben. Van de gemeenten die de leidraad niet toepassen, geeft 8% aan dat een actuele berekening voor de raad beschikbaar is. De overig gegeven antwoorden, zoals controle door de raad wordt gedaan op basis van het verstrekken van een ad hoc berekening, op basis van de begroting, op aangeven college, op basis van beleidsnota's, op basis van andere stukken óf anderszins zullen veelal onvoldoende zijn om aan de raad voldoende inzicht te geven om de juistheid van de tarieven te controleren.

### Voor een derde

Van de gemeenten die de leidraad toepassen, geeft 45 % aan dat de onderbouwing van de tariefstelling van de leges *op voorhand* voor een ieder toegankelijk is. Van de gemeenten die aangeven niet de leidraad toe te passen, geeft 27 % aan dat de onderbouwing voor een ieder op voorhand toegankelijk is. Dit kan zijn middels publicatie op website of bijvoorbeeld door het op aanvraag toezenden. Minder transparant voor een derde zijn de antwoorden dat de onderbouwing als bijlage bij de formulieren van een vergunning worden meegestuurd of als bijlage bij de legesnota. Van de 56 gemeenten die de leidraad toepassen, geven 15 gemeenten aan dat uit de (toelichting op) de begroting blijkt dat de leidraad is gebruikt. 11 gemeenten weten dit niet.

Diagram 4.13 Onderbouwing tariefstelling leges omgevingsvergunning is volgens oordeel van de gemeente op voorhand voor iedereen toegankelijk.



#### 4.2.4 Verordening

94% van de gemeenten die de enquête hebben ingevuld, geven aan voor de Legesverordening het model van de VNG te hebben gehanteerd. 88% van de gemeenten geven aan voor belastingjaar 2012 één legesverordening te hebben, bestaande uit drie titels, te weten publiekszaken, omgevingsvergunningen, Europese dienstenrichtlijn. Van de gemeenten die werken met één legesverordening met drie titels geeft 6% van de gemeenten aan dat zij tussen de verschillende titels (onderdelen) leges publiekszaken, omgevingsvergunningen en Europese Dienstenrichtlijn kruissubsidiering toepassen. 44% van de gemeenten weet niet of dat gebeurt. In het kader van de omgevingsvergunning geldt dat de totale legesomvang niet de totale kosten van de verlening van de omgevingsvergunning mag overschrijden. Een dekkingsbijdrage van meer dan 100% binnen titel 2 is niet mogelijk.<sup>15</sup>

##### 4.2.4.1 Transparantie verordening

Voor 23% van de gemeenten die de enquête hebben ingevuld, geldt dat met de Verordening 2012 geprobeerd is meer transparantie van de leges omgevingsvergunning te bereiken dan met de Verordening 2011. Hiervan geeft 7% aan dat dit is nagestreefd, maar dat dit niet is gelukt. 63% van de gemeenten geeft aan dat niet gestreefd is naar meer transparantie. Waarvan voor 43% geldt dat de Verordening 2011 naar het oordeel van de gemeente al transparant was. De antwoorden op de overige (verdiepings- en controle) vragen uit de enquête (zie hiervoor par 3.5 en par. 4.3) geven evenwel aan dat dit beeld naar verwachting niet (geheel) overeenkomt met de werkelijke situatie.

### 4.3 Analyse transparantie 2012

Zoals aan het begin van hoofdstuk 4 is aangegeven, hebben 223 gemeenten aan de enquête deelgenomen. Niet alle gemeenten hebben de enquête geheel afgerond en/of definitief afgesloten. Om een oordeel te kunnen geven over de transparantie zijn we voor de vragen over de transparantie uitgegaan van enkel de afgeronde enquêtes. Het is immers onzeker of de gemeenten die de enquête niet geheel hebben afgerond, de (wel) ingevulde vragen als juist hebben willen bestempelen.

<sup>15</sup> Leidraad legestartieven Wabo, Bijlage De leidraad berekening leges omgevingsvergunning, d.d. 13 april 2010 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Om een zo zuiver mogelijk beeld te krijgen van de transparantie, hebben we tevens gekeken of de enquêtes naar eigen zeggen ook door de juiste persoon (dat wil zeggen degene die bij de voorbereiding van de bepalingen van de Wabo betrokken was en/of deze persoon bij de invulling kon raadplegen) is ingevuld. 13 respondenten gaven aan dat zij weliswaar niet (mede) betrokken waren bij de voorbereiding voor het bepalen van leges omgevingsvergunning, maar allen waren in de gelegenheid om medewerkers te raadplegen die hiervoor wel primair verantwoordelijk waren. Uiteindelijk zijn in deze ‘transparantie’ toets de antwoorden van 200 gemeenten meegenomen.

Voor het beoordelen van de vraag of sprake is van transparantie hebben wij twee sporen doorlopen.

### Strikte criteria

In ons onderzoek hebben wij eerst een spoor gevolgd met strikte criteria volgend uit het in hoofdstuk 2 genoemde normenkader. Daarna hebben wij een soepeler spoor gevolgd. Bij de strikte criteria dient een gemeente in principe zowel kennis te hebben van de leidraad en deze leidraad (inclusief diverse onderdelen) toe te passen, inzicht te hebben hoe de ontvangen baten ingeschat worden<sup>16</sup> en een goed inzicht te hebben in de volledige kostprijs van de activiteiten. Daarnaast dient de gemeente zelf een goed oordeel te hebben over de transparantie in de gemeente. Zij dienen daartoe ook de daarvoor door ons kwalificerend geachte documenten te overleggen.

Gemeenten die aangeven de leidraad niet toe te passen, kunnen evenwel transparant zijn. Wel geldt dat voor een gemeente die aangeeft de leidraad niet toe te passen, zwaardere eisen moeten worden gesteld. Immers, zij is ofwel onkundig van de leidraad, dan wel zij ziet bewust af van toepassing van de leidraad hetgeen impliceert dat de leidraad lastig wordt gevonden om toe te passen of zij meent dat haar eigen methodiek beter is. In alle gevallen zijn aanvullende vragen gerechtvaardigd.

Indien deze strikte criteria worden aangehouden, voldoen 3 gemeenten aan een mogelijke transparantie.

### Minimale criteria

In de soepele variant worden door ons minimale criteria toegepast voor (een mogelijke) transparantie. Deze criteria zijn dat uit het onderzoek ten minste blijkt dat (onderdelen van) de leidraad feitelijk worden toegepast, dat een goed inzicht bestaat hoe de te ontvangen baten ingeschat worden<sup>17</sup>, zowel op het onderdeel aantal vergunningsaanvragen als samenhangende grondslag, en dat een onderbouwing van het tarief al dan niet op aanvraag beschikbaar is voor burger en voor gemeenteraad. Deze minimale criteria voldoen slechts tot op zekere hoogte aan het door ons in hoofdstuk 2 gestelde normenkader.

Uit de beantwoording van de vragen blijkt dat diverse gemeenten stellen een onderbouwing van het tarief beschikbaar te hebben, maar geen of slechts gedeeltelijk inzicht te hebben in de kostprijs van de diverse bij de vergunningverlening betrokken activiteiten. Dergelijke antwoorden lijken niet met elkaar te rijmen.

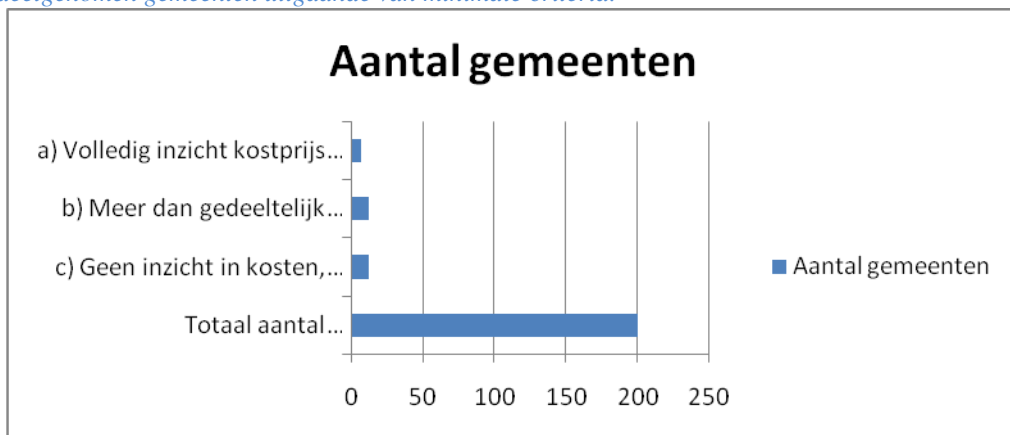
---

<sup>16</sup> Deze vraag is veranderd ten opzichte van het deelonderzoek 1.

<sup>17</sup> Zie noot 10.

Indien deze minimale criteria worden gevolgd dan zijn 7 gemeenten in potentie transparant, er van uitgaande dat vereist is dat volledig inzicht bestaat in de kostprijs van de diverse bij de vergunningverlening betrokken activiteiten (a). Zouden we ook gemeenten die in meer dan 50% van de activiteiten inzicht in de kosten hebben als transparant aanmerken, dan kwalificeren 12 gemeenten (b). Ook als we het vereiste dat inzicht in de kostprijs noodzakelijk is om een onderbouwing van het tarief te kunnen hebben zouden laten varen (en dat staan wij niet voor), dan leidt dat er niet toe dat meer gemeenten transparant zijn (c).

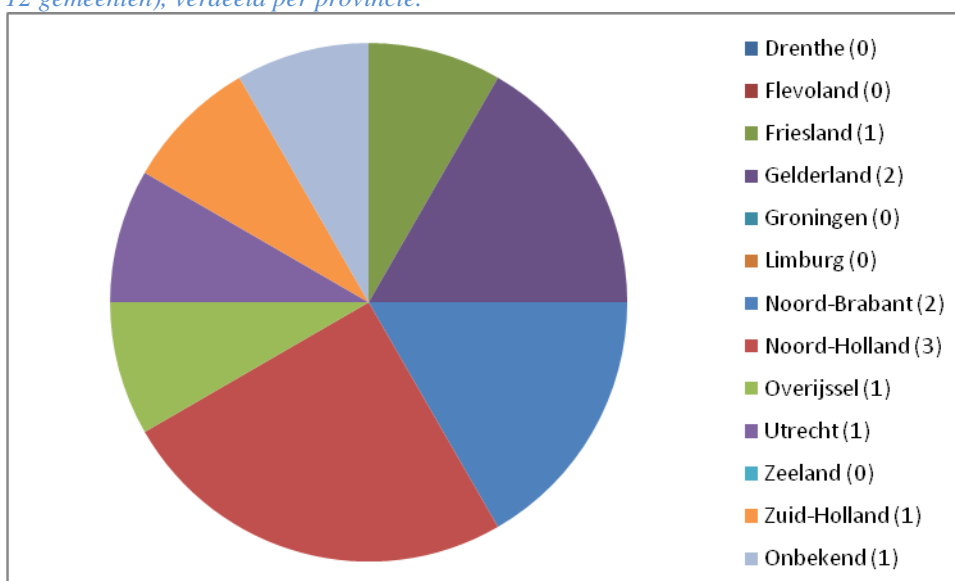
Diagram 4.14 Verdeling van in potentie transparantie gemeenten verdeeld over het totaal aan ( kwalificerende) deelgenomen gemeenten uitgaande van minimale criteria.



### 4.3.1 Verdeling per provincie van gemeenten die in potentie transparant kunnen zijn

Uitgaande van b) en c) dat in potentie 12 gemeenten transparant zouden kunnen zijn, dan kent Noord-Holland het hoogste (absolute) aantal gemeenten dat in potentie transparant is, te weten 3 gemeenten.

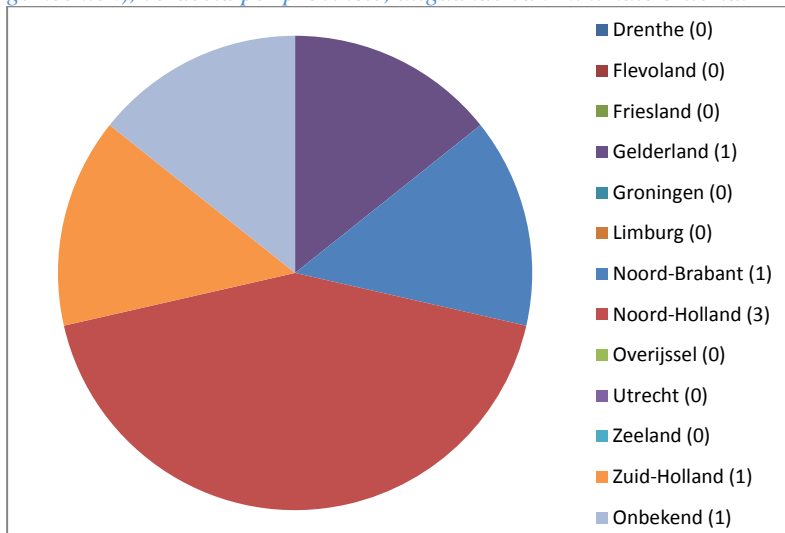
Diagram 4.15 In potentie transparante gemeenten indien inzicht in de kostprijs niet noodzakelijk zou zijn (totaal 12 gemeenten), verdeeld per provincie.





Uitgaande van a) dat in potentie 7 gemeenten transparant zouden kunnen zijn, dan kent Noord-Holland het hoogste (absolute) aantal gemeenten dat in potentie transparant kan zijn, te weten 3 gemeenten.

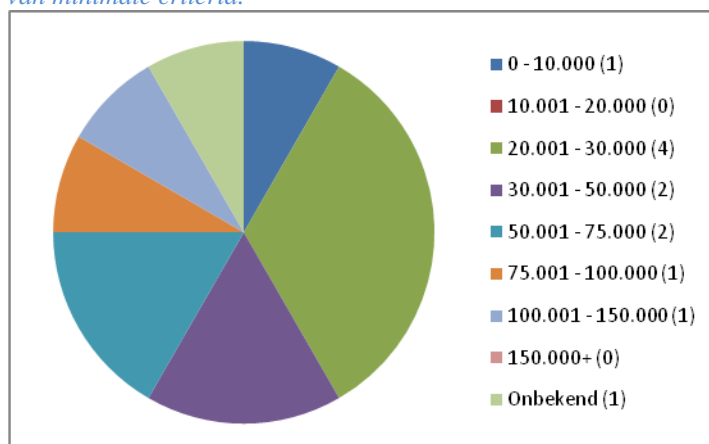
Diagram 4.16 In potentie transparante gemeenten die volledig inzicht hebben in de kostprijs (totaal 7 gemeenten), verdeeld per provincie, uitgaande van minimale criteria.



#### 4.3.2 Verdeling per inwoneraantal gemeente van gemeenten die in potentie transparant kunnen zijn

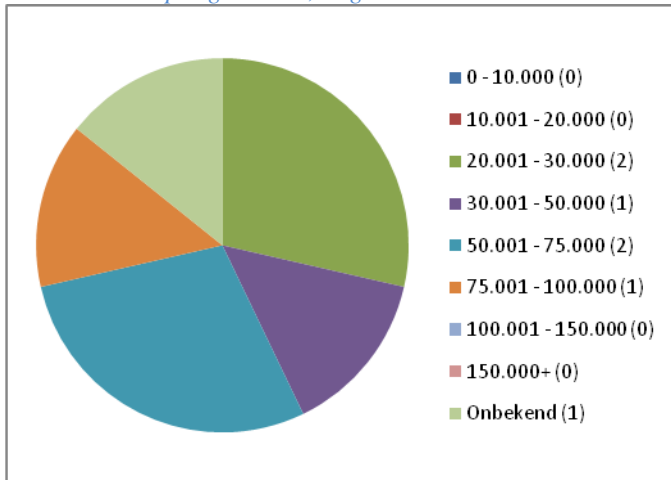
Uitgaande van b) en c) dat in potentie 12 gemeenten transparant zouden kunnen zijn, dan kennen de gemeenten met een inwoneraantal van 20.001 tot en met 30.000 het hoogste (absolute) aantal gemeenten die in potentie transparant zouden kunnen zijn, te weten 4.

Diagram 4.17 In potentie transparante gemeenten (12) verdeeld naar inwoneraantal per gemeente, uitgaande van minimale criteria.



Uitgaande van a) dat in potentie 7 gemeenten transparant zouden kunnen zijn, dan kennen de gemeenten met een inwoneraantal van 20.001 tot en met 30.000 het hoogste (absolute) aantal gemeenten dat in potentie transparant zou kunnen zijn, te weten 2. Gedeeld met de gemeenten met een inwonertal 50.001 tot en met 75.000.

Diagram 4.18 In potentie transparante gemeenten die volledig inzicht in de kostprijs hebben (7), verdeeld naar inwoneraantal per gemeente, uitgaande van minimale criteria.



## 4.4 Vergelijk tarieven gemeenten 2012

De vastgestelde tarieven worden door burgers, belangenverenigingen, gemeenten en de rijksoverheid vaak vergeleken met de tarieven van eerdere belastingjaren als ook met de tarieven van omliggende gemeenten. Een vergelijk is niet altijd eenvoudig te maken. Alvorens de tarieven te vergelijken geven wij daarom een relativering over de vergelijking van tarieven.

### 4.4.1 Relativering vergelijking tarieven

Gemeenten zijn autonoom in het bepalen van de hoogte van de leges en het percentage van kostendekkendheid, mits niet meer dan 100%. De leidraad en de modellen en de lijst zijn bedoeld om te komen tot transparante, maar niet tot uniforme, tarieven. Het uiteenlopen van tarieven is dus niet in strijd met de leidraad.

Verschillen in tariefstelling tussen gemeenten kunnen worden veroorzaakt door diverse omstandigheden, zoals de te verwachten opbrengsten, de kosten van huisvesting, kosten van arbeid, het hanteren van een andere heffingsgrondslag, het door de gemeente verleende serviceniveau, nagestreefde kostendekkendheid, de gekozen tariefsopbouw (drempel, plafond, degressief/progressief) et cetera. Ook de omvang van de verleende dienstverlening kan verschillen. Zo lang sprake is van een juiste kostentoerekening en van een percentage kostendekking lager dan 100%, valt de tariefstelling vooralsnog binnen de gemeentelijke autonomie. Overschrijding van de kostendekking kan op grond van jurisprudentie leiden tot (gedeeltelijke) onverbindendheid van de gemeentelijke verordening.

Daarnaast geldt dat de leges tarieven voor een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen in gemeenten die in onderzoeken als goedkoop kwalificeren op individueel niveau bekeken mogelijk niet kostendekkend zijn. Wellicht dat dit wordt gecompenseerd door de leges omgevingsvergunning die wordt geheven van andere bouw gerelateerde aanvragen.

Ook merken wij in dit kader op dat door de komst van de Wabo een deel van de bouwgerelateerde activiteiten (in het lage segment) vergunning vrij is geworden en derhalve sinds 1 oktober 2010 in het geheel niet meer in de legesheffing worden betrokken.

#### 4.4.2 *Uitkomsten enquête*

##### 4.4.2.1 *Heffingsgrondslag en tariefstelling*

Uit de enquête volgt dat in de Verordening leges omgevingsvergunning in 65 % van de gemeenten de bouwkosten (UAV 1968 / NEN 1989) als heffingsgrondslag wordt genomen. De kubieke meters normbouwkosten wordt in 12 % van de gevallen als heffingsgrondslag genomen. Eveneens geeft 6% van de gemeenten aan verschillende heffingsgrondslagen te hanteren. Andere heffingsgrondslagen, zoals vierkante meters normbouwkosten, vast bedrag, functie afhankelijke bedragen en verschillende heffingsgrondslagen komen slechts in beperkte mate voor.

*Tabel 4.3. Heffingsgrondslag leges bouw gerelateerde activiteiten omgevingsvergunning gemeenten voor belastingjaar 2012 (absolute getallen)*

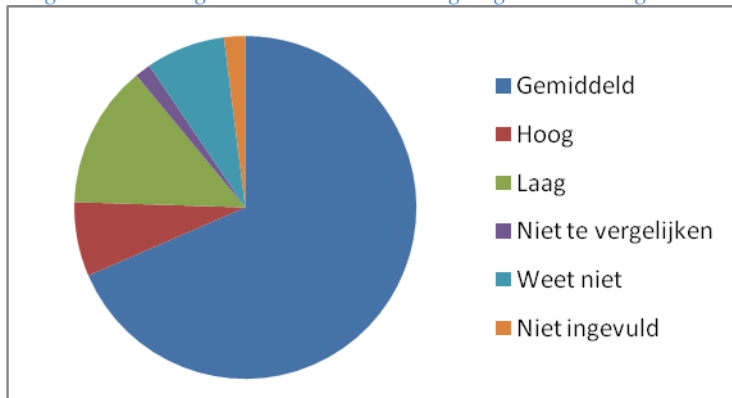
Heffingsgrondslag voor de leges ter zake van bouw gerelateerde activiteiten van de omgevingsvergunning							
Bouwkosten UAV 1968/NEN 1989	Vierkante meters normbouwkosten	Kubieke meters normbouwkosten	Verschillende	Vast bedrag	Functie afhankelijke bedragen	Weet Niet	Anders
121	4	23	21	2	2	3	11

Door gemeenten worden zowel vaste en/of variabele tarieven gehanteerd voor diverse (bouw gerelateerde) aanvragen omgevingsvergunning. Het merendeel van de gemeenten geeft aan voor aanvragen van binnenplanse en buitenplanse afwijkingen, sloop- aanleg- en kapactiviteiten een vast bedrag te hanteren.

##### 4.4.2.2 *Vergelijking tarieven*

In het onderzoek is de vraag gesteld hoe gemeenten de tarieven van hun gemeenten inschatten in vergelijking met andere gemeenten. Het merendeel van de gemeenten (70 %) geeft aan dat de gemeentelijke tarieven als gemiddeld kunnen worden beschouwd. 7 % van de respondenten geeft aan dat zij het gemeentelijk tarief hoog inschatten en 14 % schat deze juist laag in. De rest van de gemeenten weet dit niet of heeft deze vraag niet ingevuld.

*Diagram 4.19. Legestarieven 2012 van eigen gemeente vergeleken met de tarieven van andere gemeenten*



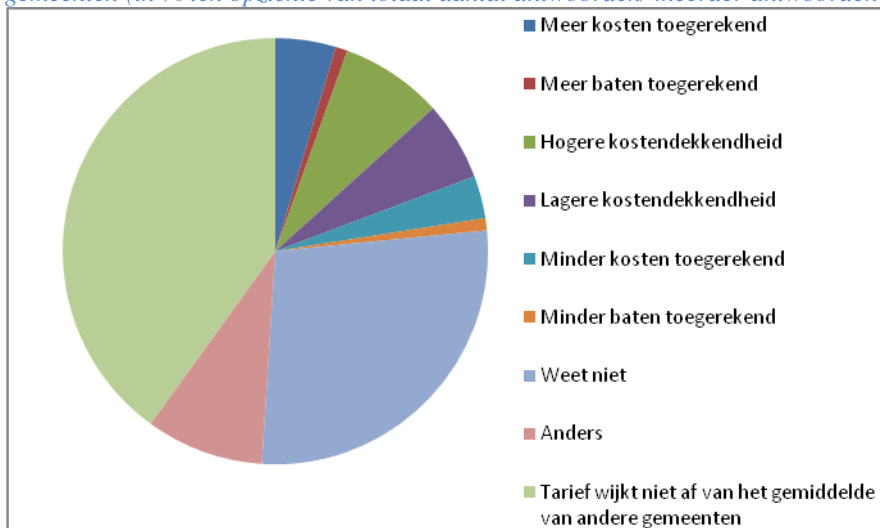
Indien gemeenten de tarieven leges omgevingsvergunning vergelijken, doen zij dat met name door de tarieven met die van buurgemeenten te vergelijken. Eveneens vormt onderzoek van de Vereniging Eigen Huis een belangrijke informatiebron. In mindere mate baseert men zich op landelijke onderzoekscijfers en eigen onderzoek.

Tabel 4.4 Vergelijking tarieven leges omgevingsvergunning voor belastingjaar 2012 ten opzichte van andere gemeenten (in absolute getallen)

Waarmee vergelijkt uw gemeente de legestarieven omgevingsvergunningen?				
Landelijke onderzoekscijfers	Onderzoek Vereniging Eigen Huis	Eigen onderzoek	Tarieven buurgemeenten	Anders
36 (12%)	58 (20%)	41 (14%)	125 (42%)	37 (12%)

In totaal zijn er 217 antwoorden gegeven op de vraag hoe eventuele tariefverschillen verklaard zou kunnen worden (meerdere antwoorden mogelijk). 30% van de gemeenten geeft aan de reden niet te weten en 43% van de gemeente geeft aan dat het tarief niet afwijkt van het gemiddelde van andere gemeenten.

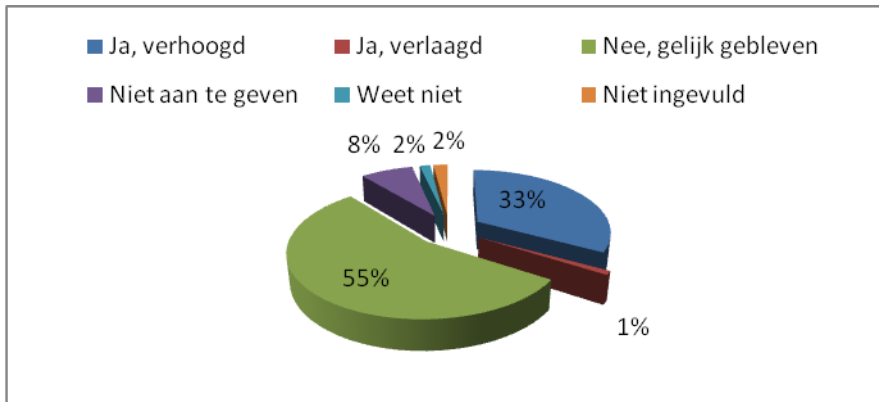
Diagram 4.20. Reden afwijking gemeentelijke tarieven leges omgevingsvergunning van de tarieven van andere gemeenten (in % ten opzichte van totaal aantal antwoorden/ meerder antwoorden per gemeente mogelijk)



#### 4.4.2.3 Aanpassing tarieven leges omgevingsvergunning belastingjaar 2012 t.o.v. 2011

55 % van de gemeenten geeft aan dat de tarieven voor de leges omgevingsvergunning 2012 niet is gewijzigd ten opzichte van belastingjaar 2011. 33 % van de gemeenten heeft de tarieven verhoogd en 2 % heeft de tarieven verlaagd.

Diagram 4.21. Zijn de tarieven voor de leges omgevingsvergunning 2012 gewijzigd ten opzichte van 2011 (m.u.v. indexering en rekening houdend met een evt. verschil in bouwkosten excl. en incl. Btw).



Indien sprake is van een tariefswijziging ten opzichte van belastingjaar 2011 is dit veelal veroorzaakt door een hogere kostendekkendheid (46 maal). Ook meer toegerekende geraamde kosten (18 maal) en de invoering van een nieuwe systematiek (14 maal) hebben vaker geleid tot tariefswijzigingen.

Tabel 4.5 Reden afwijking tarieven leges omgevingsvergunning tussen belastingjaar 2011 en belastingjaar 2012 (in absolute getallen)

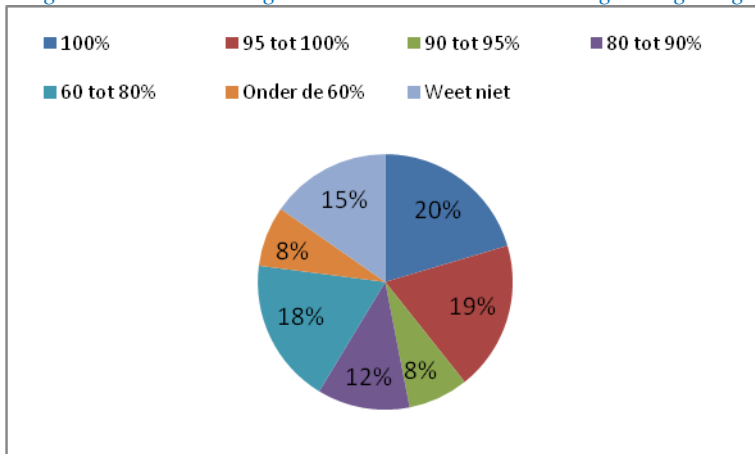
Wijziging heffingsgrondslag	2
Wijziging belastbaar feit	0
Meer toegerekende geraamde kosten dan voor 2012	18
Meer toegerekende geraamde baten dan voor 2012	0
Minder toegerekende geraamde kosten dan voor 2012	4
Minder toegerekende geraamde baten dan voor 2012	2
Hogere kostendekkendheid dan voor 2012	46
Lagere kostendekkendheid dan voor 2012	5
Invoering nieuwe systematiek	14
Tariefstelling is (nagenoeg) gelijk gebleven	123
Geen kruissubsidiering meer tussen leges publiekszaken en leges omgevingsvergunning	1

De gemiddelde tariefsverhoging, van de gemeenten die hebben aangegeven in 2012 de tarieven te hebben verhoogd, bedraagt 15,1 %. De gemiddelde tariefsverlaging, van de gemeenten die hebben aangegeven in 2012 de tarieven te hebben verlaagd, bedraagt 0,1%.

#### 4.4.2.4 Kostendekkendheid leges omgevingsvergunning 2012

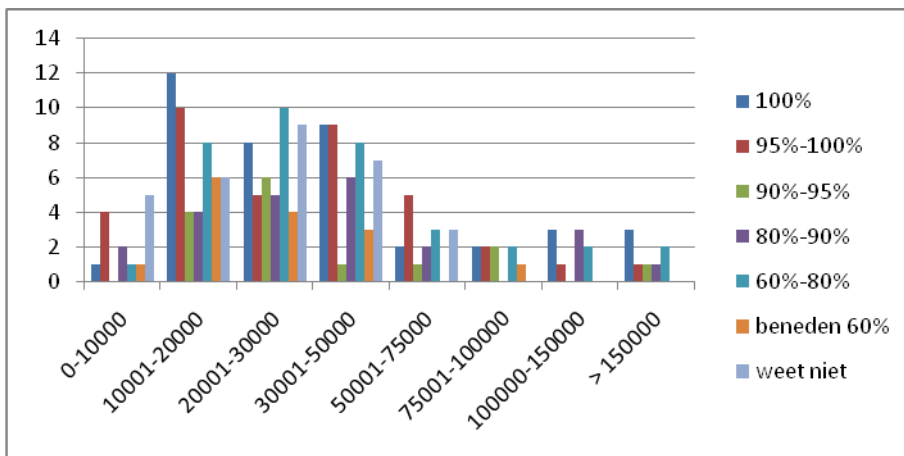
In de enquête is gevraagd naar het percentage van de kostendekkendheid op begrotingsbasis. 20 % van de gemeenten geeft aan 100 % kostendekkendheid te kennen. 15 % van de gemeenten heeft aangegeven het percentage van de kostendekkendheid niet te kennen.

Diagram 4.22. Percentage kostendekkendheid van de leges omgevingsvergunning voor het belastingjaar 2012.



Doordat relatief veel gemeenten aangeven het percentage kostendekkendheid niet te kennen, is het niet goed mogelijk uitspraken te doen over de kostendekkendheid verdeeld naar inwonertal van de gemeenten. Voor een overzicht van de antwoorden verwijzen wij naar diagram 4.23..

Diagram 4.23. Percentage kostendekkendheid van de leges omgevingsvergunning voor het belastingjaar 2012 naar inwonertal gemeenten (in absolute getallen).



Wanneer niet gestreefd is naar een kostendekkendheid van 100% komt dit meestal (31%) doordat de gemeente de tarieven laag c.q. lager wil houden. Een andere reden is dat gemeenten overschrijding van de baten ten opzichte van de kosten willen voorkomen (23%). In de overige gevallen (24%) is de reden niet bekend. In 21% van de gevallen is het antwoord anders gegeven. De meest voorkomende ‘anders’ antwoorden waren:

- economische omstandigheden met terugloop van activiteiten (7 maal geantwoord)
- onvoldoende inzicht in de kostendekkendheid (4 maal geantwoord)
- om politieke redenen wordt er niet naar 100% kostendekking gestreefd (3 maal geantwoord)

Tabel 4.6 Reden van een kostendekkendheid onder de 100% voor de leges omgevingsvergunning voor belastingjaar 2012 (in absolute getallen).

Indien de geraamde kostendekkendheid niet 100% is, wat is hiervoor de reden?			
Om overschrijding van de baten ten opzichte van de kosten te voorkomen	Om de tarieven lager te houden	Weet Niet	Anders
29	40	31	27

#### 4.4.2.5 Tarieven leges omgevingsvergunning voor activiteiten met een bepaalde bouwsom Bouwsom van € 15.000

Voor de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen met een bouwsom van € 15.000 excl. btw (€ 17.850 incl. btw) geven 31 gemeenten (16 % van het totaal aantal ingevulde antwoorden) aan een vast bedrag in rekening te brengen en 126 (66%) geeft aan een gestaffeld bedrag te gebruiken. 32 gemeenten (17%) geeft aan een andere heffingsgrondslag te gebruiken. Gemiddeld bedragen de leges (wanneer er gewerkt wordt met een vast of staffelbedrag) € 424,66.<sup>18</sup> Uit de antwoorden van de gemeenten valt af te leiden dat het hoogste tarief € 848 bedraagt en het laagste tarief € 68. Wij hebben deze bedragen gecontroleerd met de op internet verschafte informatie van de betreffende gemeente. Het hoogste tarief lijkt correct weergegeven op basis van onze berekeningen. Het laagste tarief lijkt niet correct (te laag) te zijn weergegeven op basis van onze berekeningen.

Tabel 4.7 Tariefstelling gemeenten leges omgevingsvergunning voor belastingjaar 2012 (in absolute getallen)

Als een bouwvergunning wordt aangevraagd voor het bouwen van een dakkapel met een bouwsom van € 15.000 excl. btw (€ 17.850 incl. btw) welk bedrag aan leges wordt dan geheven op basis van de verordening leges omgevingsvergunning 2011?				Indien u staffel/vast bedrag heeft aangevinkt, kunt u het bedrag aangeven?
Vast bedrag	Staffel bedrag	Andere heffingsgrondslag	Weet Niet	
31	126	32	3	€ 424,66 gemiddeld

#### Bouwsom van € 200.000

Voor de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen met een bouwsom van € 200.000 excl. btw (€ 238.000 incl. btw) geven 24 gemeenten (13 % van het totaal aantal ingevulde antwoorden) aan een vast bedrag in rekening te brengen en 131 (68 %) geeft aan een gestaffeld bedrag te gebruiken. 33 gemeenten (17 %) geeft aan een andere heffingsgrondslag te gebruiken, Vier gemeenten (2 %) geven aan dit niet te weten. Gemiddeld bedragen de leges (wanneer er gewerkt wordt met een vast of staffelbedrag) € 4.838,65<sup>19</sup>.

Uit de antwoorden van de gemeenten valt af te leiden dat het hoogste tarief € 13.033 bedraagt en het laagste tarief € 1.055. Wij hebben deze bedragen gecontroleerd met de op internet verschafte informatie van de betreffende gemeente. Het hoogste tarief lijkt correct te zijn weergegeven op basis van onze berekeningen. Het laagste tarief lijkt niet correct (te laag) te zijn weergegeven op basis van onze berekeningen.

<sup>18</sup> Het gemiddelde tarief is afgeleid van de door de gemeenten opgegeven tarieven. Bij een steekproef is gebleken dat deze tarieven niet altijd correct zijn ingevuld. Zie daartoe hoofdstuk 5.

<sup>19</sup> Zie opmerking noot 13.

Tabel 4.8 Tariefstelling gemeenten leges omgevingsvergunning voor belastingjaar 2012 (in absolute getallen)

Als een bouwvergunning wordt aangevraagd voor het bouwen van een woning met een bouwsom van € 200.000 excl. btw (€ 238.000 incl. btw) welk bedrag aan leges wordt dan geheven op basis van de verordening leges omgevingsvergunning 2011?				Indien u staffel/vast bedrag heeft aangevinkt, kunt u het bedrag aangeven?
Vast bedrag	Staffel bedrag	Andere heffingsgrondslag	Weet Niet	
24	131	33	4	€ 4.838,65 gemiddeld

#### Bouwsom van € 1.000.000

Voor de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen met een bouwsom van € 1.000.000 excl. btw (€ 1.190.000 incl. btw) geven 24 gemeenten (13 % van het totaal aantal ingevulde antwoorden) aan een vast bedrag in rekening te brengen en 131 (68%) geeft aan een gestaffeld bedrag te gebruiken. 33 gemeenten (17 %) geeft aan een andere heffingsgrondslag te gebruiken. Vier gemeenten (2%) geven aan dit niet te weten. Gemiddeld bedragen de leges (wanneer er gewerkt wordt met een vast of staffelbedrag) € 21.771,89.<sup>20</sup>

Uit de antwoorden van de gemeenten valt af te leiden dat het hoogste tarief € 58.223 bedraagt en het laagste tarief € 111. Wij hebben deze bedragen gecontroleerd met de op internet verschaft informatie van de betreffende gemeente. Het hoogste tarief lijkt correct te zijn weergegeven op basis van onze berekeningen. Het laagste tarief lijkt niet correct (te laag) te zijn weergegeven op basis van onze berekeningen.

Tabel 4.9. Tariefstelling gemeenten leges omgevingsvergunning voor belastingjaar 2012 (in absolute getallen)

Als een bouwvergunning wordt aangevraagd voor het bouwen van een vergunningplichtig bouwwerk met een bouwsom van € 1.000.000 excl. btw (€ 1.190.000 incl. btw) welk bedrag aan leges wordt dan geheven op basis van de verordening leges omgevingsvergunning 2011?				Indien u staffel/vast bedrag heeft aangevinkt, kunt u het bedrag aangeven?
Vast bedrag	Staffel bedrag	Andere heffingsgrondslag	Weet Niet	
24	131	33	4	€ 21.771,89 gemiddeld

#### Bouwsom van € 10.000.000

Voor de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen met een bouwsom van € 10.000.000 excl. btw (€ 11.900.000 incl. btw) geven 29 gemeenten (15 % van het totaal aantal antwoorden dat is ingevuld) aan een vast bedrag in rekening te brengen en 124 (65 %) geeft aan een gestaffeld bedrag te gebruiken. 35 gemeenten (18 %) geeft aan een andere heffingsgrondslag te gebruiken. Vier gemeenten (2 %) geven aan dit niet te weten. Gemiddeld bedragen de leges (wanneer er gewerkt wordt met een vast of staffelbedrag) € 166.185,76.

<sup>21</sup>Uit de antwoorden van de gemeenten valt af te leiden dat het hoogste tarief € 341.405 bedraagt en het laagste tarief € 180. Wij hebben deze bedragen gecontroleerd met de op internet verschaft informatie van de betreffende gemeente.

<sup>20</sup> Zie opmerking noot 13.

<sup>21</sup> Zie opmerking noot 13.



Het hoogste tarief lijkt correct weergegeven op basis van onze berekeningen. Het laagste tarief lijkt niet correct (te laag) te zijn weergegeven op basis van onze berekeningen.

*Tabel 4.10 Tariefstelling gemeenten leges omgevingsvergunning voor belastingjaar 2012 (in absolute getallen)*

Als een bouwvergunning wordt aangevraagd voor het bouwen van een vergunningplichtig bouwwerk met een bouwsom van € 10.000.000 welk bedrag aan leges wordt dan geheven op basis van de verordening leges omgevingsvergunning 2011?				Indien u staffel/vast bedrag heeft aangevinkt, kunt u het bedrag aangeven?
Vast bedrag	Staffel bedrag	Andere heffingsgrondslag	Weet Niet	
29	124	35	4	€ 166.185,76 gemiddeld

## 5 Uniformiteit en transparantie; een algemene analyse tussen deelonderzoek 1 (2011) en 2 (2012)

### 5.1 Algemeen

Beide deelonderzoeken zijn voor het overgrote deel gebaseerd op dezelfde vragen gesteld aan dezelfde groep gemeenten. In samenspraak met de opdrachtgever en de klankbordgroep zijn enkele vragen ter verduidelijking licht aangepast. De antwoorden van die vragen voor het tweede deelonderzoek zijn als gevolg daarvan wellicht meer betrouwbaar. Het constateren van een trend op basis van een vergelijking tussen de antwoorden uit het eerste deel onderzoek en het tweede is ten aanzien van deze vragen minder betrouwbaar. Het betreft de volgende vragen uit deelonderzoek 2:

- 3.11 Hoe raamt u de baten voor belastingjaar 2012 versus vraag 3.10 deelonderzoek I: Kunt u een redelijke inschatting maken van de baten voor belastingjaar 2011.
- 4.3. Vindt u dat uw gemeente in de toekomst (nog) transparanter moet werken versus vraag 3.12 deelonderzoek I Zal bij de Verordening 2012 meer transparantie van de leges omgevingsvergunning worden nagestreefd dan bij de Verordening 2011?
- 4.11 Controleert de Gemeenteraad (de opbouw van de) tariefstelling en zo ja de daaraan ten grondslag liggende onderbouwing versus vraag 4.8. deelonderzoek I: Indien de Gemeenteraad om inzicht vraag in kostentoedeling en tarieven, is deze controle dan mogelijk?

De deelnemers aan het tweede deelonderzoek zijn niet per definitie gelijk aan die uit het eerste onderzoek. Toch kan op basis van de antwoorden in beide onderzoeken voor het totaal van de Nederlandse gemeenten een trend worden waargenomen. Een zelfde analyse kan ook gemaakt worden voor de gemeenten die aan beide onderzoeken deelnamen. Deze analyse bevestigt de conclusie die getrokken is uit de analyse van de antwoorden van alle deelnemers.

### 5.2 Deelname

In 2011 zijn de deelgemeenten van de grote gemeenten zelfstandig aangeschreven. In 2012 zijn de deelgemeenten niet onafhankelijk aangeschreven. Ook werden in 2011 enkele samenwerkingsverbanden aangeschreven, die overigens niet inhoudelijk reageerden. In 2012 zijn alleen de achterliggende gemeenten aangeschreven. Ten slotte zijn als gevolg van gemeentelijke herindeling enkele gemeenten verdwenen. In de vergelijkende cijfers (althans de procentuele) zijn deze effecten zoveel mogelijk geëlimineerd. Voor 2011 zijn 197 reacties verwerkt, voor 2012 waren dat er 200.

## 5.3 Ontwikkeling

### 5.3.1 *Transparantie*

Uitgaande van het begrip transparantie zoals in hoofdstuk 2 beschreven, is er procentueel wellicht sprake van een forse verbetering in de transparantie, maar nominaal bezien natuurlijk nauwelijks (2011: geen enkele gemeente mogelijk transparant en in 2012: mogelijk drie gemeenten transparant). Toch moet gewaakt worden voor een te snelle conclusie dat er dus te weinig voortgang is geboekt. Het feit dat geconcludeerd wordt dat nog steeds zeer weinig gemeenten naar hun burgers, en in mindere mate hun gemeenteraden, transparant zijn wordt namelijk niet (althans niet in hoofdzaak) veroorzaakt door het gebrek aan beschikbare informatie bij de gemeenten om desgewenst transparant te zijn. Uit de gegeven antwoorden van de verschillende gemeenten blijkt dat in 2011 nog maar 20% van de gemeenten volledig in staat was om transparant te kunnen zijn, in 2012 was dat al 28%. Leggen we de lat iets lager en zouden we genoeg nemen met grotendeels in staat zijn transparant te zijn, dan was dat in 2011 57% tegen 65% in 2012.

Voor het feit dat veel van deze gemeenten desondanks toch niet transparant zijn, kunnen diverse oorzaken worden aangevoerd. De belangrijkste drie zijn:

- het ontbreken van een (uniform) duidelijk en eenvoudig in te vullen format;
- het ontbreken van de “sense of urgency” om transparant te zijn; en
- het ontbreken van een uniform gehanteerd begrip “transparantie”.

Veel gemeenten constateren dat de manier waarop de baten en de lasten kunnen worden berekend waaruit vervolgens een tarief voor het in behandeling nemen van een vergunning voortvloeit niet eenduidig is en uiterst complex. Het vervolgens uit die informatie verzamelen van gegevens om daarmee een voor burgers begrijpelijke en aanvaardbare onderbouwing te geven van het toegepaste tarief is voor menig invuller van de enquête een zeer zware opdracht.

Uit nadere bestudering van de antwoorden van de gemeenten, kan worden afgeleid dat slechts weinig gemeenten het gevoel hebben dat de burger op een verantwoording van de gemeente zitten te wachten over de door de gemeente gemaakte keuzes om tot het betreffende tarief te komen. Ook blijkt bij het ambtelijk apparaat niet de indruk te bestaan dat de gemeenteraad voor zijn controletaak standaard zou moeten (willen) beschikken over een nauwkeurige calculatie van de ter vaststelling voorgelegde tarieven. Hoewel daar niet expliciet naar gevraagd, lijken de gemeenteraden die behoefte ook (nog) niet aan te geven. Bewustzijn dat wellicht de (landelijke) politiek de noodzaak al wel ziet, en mogelijk via wetgeving de lokale autonomie zou kunnen inperken, blijkt niet uit de antwoorden.

Uit de antwoorden op de enquête blijkt dat 10 % tot 15% van de deelnemers onvoldoende bekend zijn met de voor hun eigen gemeente geldende situatie om alle beleidsmatige vragen te kunnen beantwoorden. Dat percentage loopt op tot ruim 25% als het de positie van de gemeenteraad betreft. De vragen die niet met “weet niet” en dergelijke zijn beantwoord zijn dikwijls, zo blijkt onder andere uit de toelichting, niet juist beantwoord.

Het verstrekken van een tarieventabel waaruit de burger kan aflezen hoe hoog een aanslag wordt, maakt de gemeente in onze definitie nog niet transparant. Ook de Hoge Raad stelt hieraan hogere eisen in procedures. Het feit dat geen relatie gelegd kan worden tussen de hoogte van het tarief en de voor de behandeling van de individuele aanvraag benodigde tijd maakt de gemeente in onze definitie nog niet per definitie niet-transparant. Dat zelfde geldt voor het ontbreken van een cijfermatige relatie tussen de hoogte van het tarief, de kosten van de individuele dienst en de hoogte van een bouwsom.

Circa 30% van de ondervraagden heeft met de verordening 2012 geen verdere transparantie nagestreefd, omdat men al transparant zou zijn. Merkwaardig is dan dat van deze 30% slechts 72% meent dat men jegens de burger transparant is ten aanzien van de tarieven, en dat 26% van deze 30% meent dat men transparanter moet gaan werken. Kennelijk hangt de uitleg van het begrip transparantie af van de context waarin daarnaar wordt gevraagd.

Bij 10-15% van deze 30% van de gemeenten lijkt uit de antwoorden een zeker mate van overschatting van transparantie naar voren te komen waarvoor echter uit de antwoorden op de controlevragen weinig rechtvaardiging blijkt.

Het geheel overziende lijkt meer dan 90% van de gemeenten bereid te komen tot een noodzakelijk geachte transparantie.

### 5.3.2 Uniformiteit

Hoewel transparantie een doel op zichzelf is geworden, was de aanleiding voor dit streven de constatering bij burgers en belangengroeperingen dat de tarieven voor gemeentelijke diensten tussen de gemeenten onderling (soms fors) verschillen.

Het vaststellen van de tarieven is voorbehouden aan de gemeenteraden. Voor de leges voor omgevingsvergunningen is deze bevoegdheid slechts beperkt door artikel 229b Gemeentewet. De begrote baten mogen de begrote lasten niet overschrijden. De achterliggende gedachte achter het streven naar transparantie is enerzijds dat daardoor draagvlak ontstaat voor het vastgestelde tarief, maar anderzijds ook dat door een uniforme berekeningswijze van de baten en de lasten de tarieven ook meer naar elkaar toe zullen groeien.

Teneinde de ontwikkeling van de uniformiteit te controleren, is ten behoeve van onderhavig hoofdstuk een vergelijk gemaakt tussen de door de gemeenten ingevulde tarieven voor zowel het jaar 2011 als het jaar 2012 voor de als voorbeeld genoemde vergunningsaanvragen (te weten, bouwvergunning van € 15.000 excl. btw; € 200.000 excl. btw; € 1.000.000 excl. btw en € 10.000.000 excl. btw). Zoals uit hoofdstuk 4 blijkt kan worden betwijfeld of de gemeenten in alle gevallen wel een juist tarief hebben ingevuld.

Tabel 5.1 algemene tariefsvergelijking tussen de gemeenten 2011 en 2012.

	€ 15.000 excl. btw		€ 200.000 excl. btw		€ 1.000.000 excl. btw		€ 10.000.000 excl. btw	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Laagste	€ 63	€ 68	€ 343	€ 1.055	€ 225	€ 111	€ 180	€ 180
Gemiddeld	€ 400	€ 425	€ 4.615	€ 4.839	€ 20.623	€ 21.772	€ 155.178	€ 166.186
Hoogste	€ 883	€ 848	€ 9.904	€ 13.033	€ 57.454	€ 58.223	€ 331.005	€ 341.405
Gemiddelde tariefstijging	6,25%		4,85%		5,57%		7,09%	

## **6 Uniformiteit en transparantie; een analyse van gemeenten die hebben deelgenomen aan deelonderzoek 1 (2011) en 2 (2012)**

### **6.1 Algemeen**

Deze analyse is gebaseerd op de antwoorden van gemeenten die zowel in het jaar 2011 als het jaar 2012 hebben geparticipeerd.

### **6.2 Deelname**

Hoewel de enquêtes natuurlijk vertrouwelijk zijn behandeld en anoniem werden ingevuld, kan van 99 deelnemers aangegeven worden dat zij zowel in 2011 als in 2012 hebben geparticipeerd en welke in die twee enquêtes hun antwoorden zijn. Uit de antwoorden blijkt overigens in sommige gevallen opgemaakt te kunnen worden dat de persoon van de invuller een andere is geweest, zodat soms de gewenste consistentie toch niet aanwezig was. Voor zover mogelijk hebben we daar bij de interpretatie van de cijfers rekening mee gehouden.

### **6.3 Ontwikkeling**

#### *6.3.1 Transparantie*

De conclusies die ten aanzien van de ontwikkeling in de tijd zijn getrokken uit de antwoorden van alle deelnemers aan de enquêtes 2011 en 2012, worden ondersteund door de antwoorden die worden gegeven door de gemeenten die zowel aan de enquête 2011 als aan de enquête 2012 hebben deelgenomen, voor zover die gemeenten althans voor ons identificeerbaar waren.

Bijna 64% van de 94 deelnemers aan de enquête 2012 die de betreffende vraag eenduidig beantwoorden, gaven aan volledig of grotendeels transparant te kunnen zijn. Ten opzichte van 2011 voor deze groep overigens een vrijwel zelfde uitkomst. Hoopgevender is echter dat de mate waarin men transparant zou kunnen zijn, zowel in deze groep als in de groep die nog niet grotendeels transparant zou kunnen zijn, in 2012 ten opzichte van 2011 fors is toegenomen.

#### *6.3.2 Uniformiteit*

Alhoewel 99 deelnemers zowel in het jaar 2011 als het jaar 2012 hebben deelgenomen aan de enquête, hebben niet allen van deze deelnemers de vragen omtrent de tariefstelling ingevuld. Hiermee is het aantal deelnemers voor wat betreft het vergelijk voor de uniformiteit gereduceerd tot 60 gemeenten.

De antwoorden van deze 60 gemeenten zijn daar waar mogelijk gecontroleerd en zo nodig gecorrigeerd. Van de 60 gemeenten zijn de opgaven van 22 gemeenten nader gecontroleerd. Deze 22 gemeenten zijn deels gekozen vanwege ogenschijnlijke onlogische antwoorden en deels aselect uit de resterende groep.

68 % van deze 22 gemeenten bleek één of meerdere legestarieven onjuist te hebben vermeld. Omdat uit de aselekt getrokken groep geen foute opgaven zijn gebleken kan worden aangenomen dat na de door ons aangebrachte correcties, de antwoorden voldoende betrouwbaar zijn. Overigens waren de invloeden van de fouten op het gemiddelde redelijk beperkt. De correcties betroffen in hoofdzaak de extreme tarieven (in hoogte of juist laagte). Wel valt op dat in 2011 de opgave vaak te laag waren, terwijl in 2012 de opgaven veelal te hoog waren. Zie daartoe tabel 6.1.

*Tabel 6.1. gemiddelde tarieven van de nader onderzochte 60 gemeenten.*

	2011		2012	
	Voor correctie	Na correctie	Voor correctie	Na correctie
<b>15.000 excl btw</b>	396	398	427	421
<b>€ 200.000 excl. btw</b>	4.735	4.642	4.819	4.789
<b>€ 1.000.000 excl. btw</b>	20.976	21.080	22.245	21.850
<b>€ 10.000.000 excl. btw</b>	171.792	173.499	182.076	181.113

De hoogste en laagste tarieven (in percentage van het gemiddelde) van deze 60 gemeenten zijn:

*Tabel 6.2. hoogste / laagste tarieven van de 60 nader onderzochte gemeenten*

	2011		2012	
	Laagste	Hoogste	Laagste	Hoogste
<b>15.000 excl. btw</b>	49,78%	188,43%	36,79%	201,36%
<b>€ 200.000 excl. btw</b>	43,34%	213,36%	22,03%	209,64%
<b>€ 1.000.000 excl. btw</b>	41,33%	272,55%	47,14%	266,47%
<b>€ 10.000.000 excl. btw</b>	25,94%	190,20%	24,85%	182,21%

Het aantal gemeenten met een afwijking van meer dan 50 % van het gemiddelde bedraagt voor een bouwsom tot € 15.000 excl. btw voor het jaar 2011 6 (1 lager en 5 hoger) en voor het jaar 2012 6 (1 lager en 5 hoger).

Het aantal gemeenten met een afwijking van meer dan 50 % van het gemiddelde bedraagt voor een bouwsom tot € 200.000 excl. btw voor het jaar 2011 4 (1 lager en 3 hoger) en voor het jaar 2012 4 (1 lager en 3 hoger).

Het aantal gemeenten met een afwijking van meer dan 50 % van het gemiddelde bedraagt voor een bouwsom tot € 1.000.000 excl. btw voor het jaar 2011 4 (1 lager en 4 hoger) en voor het jaar 2012 4 (1 lager en 3 hoger).

Het aantal gemeenten met een afwijking van meer dan 50 % van het gemiddelde bedraagt voor een bouwsom tot € 10.000.000 excl. btw voor het jaar 2011 15 (7 lager en 8 hoger) en voor het jaar 2012 14 (6 lager en 8 hoger). Zie tabel 6.3.

*Tabel 6.3. Absolute aantallen met een afwijking van meer dan 50 % van het gemiddelde.*

	2011		2012	
	Lager	Hoger	Lager	Hoger
<b>15.000 excl. btw</b>	1	5	1	5
<b>€ 200.000 excl. btw</b>	1	3	1	3
<b>€ 1.000.000 excl. btw</b>	1	4	1	3
<b>€ 10.000.000 excl. btw</b>	7	8	6	8

Naar aanleiding van de gecorrigeerde tarieven hebben wij de (gemiddeld) tariefstijging 2012 ten opzichte van het jaar 2011 berekend. Zie daartoe tabel 6.4.

*Tabel 6.4. Gemiddelde tariefstijging 2012 ten opzichte van 2011*

<b>€ 15.000 excl. btw</b>	5,91%
<b>€ 200.000 excl. btw</b>	3,16%
<b>€ 1.000.000 excl. btw</b>	3,65%
<b>€ 10.000.000 excl. btw</b>	4,39%

In totaal kennen 14 van de 60 gemeenten in 2012 een stijging van het tarief van meer dan 10 %, waarvan overigens 6 ook na die stijging nog onder het gemiddelde tarief blijven. Als argument voor de stijging noemen deze gemeenten:

- Meer toegerekende geraamde kosten dan voor 2011;
- Hogere kostendekkendheid dan voor 2011;
- Invoering nieuwe systematiek.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven wij eerst antwoord op de hoofdvraag en de aanvullende vragen. Daarna geven wij nog andere conclusies en aanbevelingen

De vragen worden beantwoord op basis van de uitkomsten van de enquête. In totaal heeft 53 % van alle gemeenten in Nederland aan de enquête van het tweede deelonderzoek meegewerkt en meerdere vragen beantwoord. Van het totaal aantal gemeenten in Nederland heeft 47,8 % de enquête van het tweede deelonderzoek volledig ingevuld en verzonden. Deze gemeenten liggen geografisch gezien behoorlijk verspreid. Ook is er een gemiddelde deelname naar inwonertal tussen de gemeenten. Waarbij de gemeenten tussen 50.001-75.000 en > 150.000 iets boven het gemiddelde hebben deelgenomen. De uitkomsten van dit onderzoek geven hiermee naar alle waarschijnlijkheid een redelijk tot goed beeld van alle in Nederland gelegen gemeenten. Daarbij wordt opgemerkt dat het voorstelbaar is dat het percentage gemeenten dat de leidraad niet kent dan wel niet toepast onder gemeenten die niet hebben deelgenomen aan de enquête hoger ligt dan onder gemeenten die wel hebben deelgenomen aan het onderzoek.

Er is in het tweede deelonderzoek weliswaar geen onderzoek verricht naar de feitelijke juistheid van de gegeven antwoorden, de individuele antwoorden van de deelnemende gemeenten zijn evenwel gecontroleerd en meegenomen in onze conclusies van het onderzoek. Zo hebben wij de inhoud van de antwoorden getoetst door middel van de in de enquête opgenomen verdiepings- en controlevragen en vergeleken met de gegeven antwoorden op andere vragen. Uit de verdiepings- en controlevragen kan blijken dat gegeven antwoorden in verhouding met de overig gegeven antwoorden niet in lijn liggen. Zo wordt bijvoorbeeld het antwoord op de vraag: ‘zijn de leges transparant voor de burger?’ getoetst middels de antwoorden op de vragen welke informatie aan de burger wordt verstrekt. Een ‘nee’ antwoord op de eerste vraag kan dan betekenen dat de gemeente zelf weliswaar meent dat zij niet transparant is voor de burger, maar dat uit de antwoorden op de andere vragen blijkt dat dit toch mogelijk wel het geval kan zijn en vice versa. Zie tevens paragraaf 3.5.

Daarnaast zijn de antwoorden op de tariefstellingsvragen, bij geconstateerde opmerkelijkheden als ook steekproefsgewijs, gecontroleerd en waar nodig gecorrigeerd. Zie hiervoor hoofdstuk 6.

### 7.1 Beantwoording van de onderzoeksvraag

*Hoofdvraag: Wordt de leidraad door gemeenten toegepast en draagt de leidraad bij aan het vergroten van de transparantie van de leges omgevingsvergunningen?*

*Deelvraag: Zijn de gemeentelijke legestarieven omgevingsvergunning, de onderbouwing daarvan en de communicatie daarover transparant zowel voor de aanvrager als de gemeenteraad zodat tariefverschillen verklaarbaar zijn?*

84 % van de gemeenten geven aan de leidraad legestarieven Wabo voor de berekening van de leges omgevingsvergunning te kennen.



In totaal hebben 216 gemeenten antwoord gegeven op de vraag of zij de leidraad legestarieven Wabo toepassen. 60 (28 %) van deze gemeenten geven aan de leidraad legestarieven Wabo toe te passen.

Geen enkele gemeente is echt transparant. In het jaar 2012 zijn evenwel 28% van de gemeenten in staat volledig transparant te kunnen zijn. Dit is een stijging ten opzichte van 2011 (20 %). Als wij een meer afgezwakte mate van transparantie hanteren kunnen 57% in 2011 en 65 % van de gemeenten in 2012 transparant zijn. Of deze gemeenten ook daadwerkelijk (redelijk) transparant zijn, is door ons in het kader van dit onderzoek niet onderzocht. Hiervoor dient per gemeente de onderbouwing van de tarieven te worden opgevraagd en te worden bestudeerd. Gemeenten die de leidraad toepassen zijn eerder in staat transparant te zijn, maar de verschillen hierin zijn niet opvallend.

## 7.2 Conclusies

1. Geen enkele gemeente is echt transparant;
2. De tarieven van de verschillende gemeenten liggen fors uit elkaar, maar dit betreft een beperkt aantal gemeenten; Veel gemeenten kennen een tarief rondom het gemiddelde.
3. De overgrote meerderheid van de gemeenten is bereid om transparant te worden;
4. In het jaar 2012 zijn 28% van de gemeenten in staat volledig transparant te kunnen zijn. Dit is een stijging ten opzichte van 2011 (20 %);
5. Als wij een meer afgezwakte mate van transparantie hanteren kunnen 57% in 2011 en 65 % van de gemeenten in 2012 transparant zijn;
6. De toepassing van de leidraad kent een afnemende belangstelling;
7. De leidraad wordt door de deelnemende gemeenten als te ingewikkeld ervaren;
8. Gemeenten die de leidraad toepassen zijn eerder in staat transparant te zijn, maar de verschillen hierin zijn niet opvallend;
9. Gelet op de recente ontwikkelingen in de jurisprudentie is het des te meer van belang dat een gemeente snel, goed en inzichtelijk stukken kan aanleveren om een mogelijke algehele onverbindendheid van een verordening te voorkomen.

## 7.3 Aanbevelingen

- a. Om transparantie en uniformiteit te bereiken is het wenselijk om de politieke en bestuurlijke verantwoordelijken voor te lichten over de urgentie;
- b. Opnemen van een bepaling in het Besluit begroting en verantwoording voor gemeenten waaruit blijkt dat het niet overschrijden van begrote lasten ter zake door de begrote baten moet blijken uit de belastingparagraaf van de gemeente door een berekening op te nemen in een door de Rijksoverheid voorgeschreven format;
- c. Een dergelijk format kan bij voorbeeld worden gebaseerd op het Model kostenonderbouwing Legesvergunning van de VNG;
- d. Een dergelijk model zou vereenvoudigd moeten worden;
- e. Een dergelijk model zou minder vrijblijvend ingevuld moeten kunnen worden.

**Bijlage 1**  
**(enquête)**

**Bijlage 2**  
**(Bronnenlijst)**

**Bronnenlijst**

- Algemene wet bestuursrecht;
- Brief van de Minister van Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer van 20 november 2009 aan de voorzitter van de Tweede kamer inzake wo 31953, TK, vergaderjaar 2009-2010, 31953, nr.27;
- De leidraad legestarieven omgevingsvergunning omvattende de volgende onderdelen:
  1. stappenplan in de vorm van een ‘model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning’, waarin is aangegeven welke kosten die worden gemaakt in het kader van vergunningverlening mogen worden verhaald;
  2. activiteitenlijst;
  3. rekenmodel Handreiking kostentoerekening;
  4. rekenmodel Methode activity based costing inclusief toelichting;
- Diverse jurisprudentie over de kostentoerekening en transparantie van leges;
- Diverse overige kamerstukken;
- Diverse publicaties VNG;
- Diverse publicaties VBWTN;
- Handreiking Kostentoerekening leges en tarieven, Hfst 3 t/m 8 en blz 94 tot 100, Januari 2010, Ministerie BZK;
- Kamerstukken II 1987-88, 20 565, nr. 3 p. 11-13
- Leidraad legestarieven Wabo, Bijlage De leidraad berekening leges omgevingsvergunning, d.d. 13 april 2010 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Rapport van het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam, juli 2005;
- Toetsingskader Transparantie, Nederlandse zorgautoriteit, februari 2008;
- Van Dale.
- Verhalen van kosten van bezwaar en beroep via legestarieven van Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden, Rotterdam 2009.
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);